

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II



LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL AGUA EN BRASIL:
ASPECTOS LEGALES, INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS (1988 A 2008)

TESIS DOCTORAL DE:
MARÍA GRAVINA OGATA

DIRIGIDA POR:
JOSÉ MANUEL RUANO DE LA FUENTE

Madrid, 2013



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIOLOGÍA

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN II

Tesis Doctoral

**LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL AGUA EN BRASIL:
ASPECTOS LEGALES, INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS
(1988 A 2008)**

Autor

MARIA GRAVINA OGATA

Director

JOSE MANUEL RUANO DE LA FUENTE

Madrid, 2013

MARIA GRAVINA OGATA

La Gestión Participativa del Agua en Brasil:
aspectos legales, institucionales y políticos
(1988 a 2008)

Investigación presentada en la Universidad Complutense de Madrid-UCM, como requisito para obtener el título de Doctora en Administración Pública, bajo la orientación del Profesor JOSE MANUEL RUANO DE LA FUENTE

Universidad Complutense de Madrid-UCM
Curso de Pos-Graduación *stricto sensu*
en Administración Pública
2013

OGATA, Maria Gravina. *La Gestión Participativa del Agua en Brasil: aspectos legales, institucionales y políticos (1988 a 2008)*. Universidad Complutense de Madrid-UCM 2013. Tesis de Doctorado en Administración Pública. 477 p. y anexos.

Palabras-clave: Agua; Recursos Hídricos; Administración Pública; Democracia; Gestión Participativa.

...la participación ya no es un discurso cargado de retórica y utopía, sino ante todo la mejor garantía para "hacer funcionar la democracia".

Joan Font, 2001

Dedicatoria

Dedico este estudio a Takayoshi Ogata, mi marido, a mis hijos Mayumi, Marina, Leonardo y Nara, por el estímulo y comprensión, y a mis nietos Leonardo y Tiago, representantes del porvenir.

Dedico a mis padres Vito Guiseppe Gravina y Filomena Giannuzzi Gravina (ambos *in memoriam*) y a mis suegros Ogata Masatugu (*in memoriam*) y Yuhiko Tsugumi Ogata, por la importancia que siempre le dieron a la búsqueda de conocimiento.

Ofrezco este estudio a Maria Sônia Rodrigues Gomes, por los largos años dedicados a nuestra familia.

AGRADECIMIENTOS

Deseo expresar mi agradecimiento a todos aquellos que contribuyeron a la elaboración de este trabajo, especialmente al Director de Tesis, Profesor JOSE MANUEL RUANO DE LA FUENTE, por el interés, atención y orientación metodológica proporcionados durante el tiempo de la realización de esta investigación; a la Profesora Sônia Maria Ribeiro Simon Cavalcanti (*in memoriam*) por las sugerencias aportadas sobre la mejor delimitación del universo de análisis y su período histórico; a los Profesores de la Universidad Complutense de Madrid — UCM y de la Universidad Salvador — UNIFACS, por el conocimiento y los caminos que abrieron a la investigadora, en la visualización y comprensión de las nuevas exigencias de la Administración Pública, en este nuevo milenio.

A los dirigentes y técnicos de los órganos del Ministerio del Medio Ambiente — MMA, en particular, de la Secretaría de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano y de la Agencia Nacional de Aguas — ANA, por las informaciones suministradas; a los técnicos y dirigentes de los órganos de medio ambiente y recursos hídricos de los Estados de Bahia, São Paulo y Rio Grande do Sul; a los consultores, profesores, representaciones del sector empresarial y de la sociedad civil que, con espíritu público, se dispusieron a contribuir con esta investigación, proporcionando sus preciosas experiencias.

Agradezco a Paulo Paim y a Rosana Garjuli, en cuyo nombre saludo a todos los pioneros de la gestión del agua en Brasil, por creer en la participación de la sociedad como fuerza impulsora de las grandes transformaciones. A Golde Stifelman, con quien dividí la responsabilidad de iniciar el proceso de construcción de los comités de cuencas hidrográficas en Bahia y, finalmente, a los compañeros del Curso de Doctorado, por los enriquecedores debates a lo largo del curso de Doctorado en Administración Pública.

Desde el punto de vista institucional, agradezco a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Hídricos del Estado de Bahia — SEMARH (actual SEMA), que sirvió como laboratorio vivo de esta investigación, ya que, ocupar el cargo de Directora de Planificación Ambiental de la Superintendencia de Desarrollo Sostenible, me

posibilitó abordar innumerables cuestiones que fueron cruciales para el desarrollo de las hipótesis de investigación presentadas en este estudio. Merece mi agradecimiento el Departamento de Recursos Hídricos — DRH de la Secretaria Estadual del Medio Ambiente de Rio Grande do Sul que, a través de sus técnicos, facilitó el contacto de la investigadora con los miembros de los comités seleccionados, pudiendo decirse lo mismo con relación al Departamento de Aguas y Energía Eléctrica — DAEE, órgano de la Secretaria de Energía, Recursos Hídricos y Saneamiento de Recursos Hídricos y a la Compañía de Tecnología de Saneamiento Ambiental — CETESB, vinculada a la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Estado de São Paulo.

PRESENTACIÓN

El presente estudio forma parte del Curso de Doctorado en Administración Pública, de la Universidad Complutense de Madrid-UCM, que se realiza en un momento especial de la carrera profesional de la investigadora, cuyos conocimientos se construyeron, principalmente, a lo largo de su vida profesional en el sector público, actuando en la planificación regional, la gestión ambiental y los recursos hídricos, junto con diversos niveles gubernamentales en Brasil, federales, estaduais y municipales, además de experiencias en países de América Central, sobre las mismas áreas.

El estudio está estructurado en nueve capítulos, siendo que, el primero, trata de aspectos introductorios, teóricos y metodológicos de la investigación, y presenta la delimitación del objeto de estudio, ya sea desde el punto de vista temporal como territorial. Trae cuestionamientos e hipótesis de trabajo, que buscan ser revelados a lo largo del estudio, así como los procedimientos metodológicos y fuentes de investigación, esenciales a un estudio académico de esta naturaleza.

El segundo capítulo trata sobre la crisis del Estado Moderno y los supuestos de la Nueva Gestión Pública. Se constituyen en objetos de este capítulo: el análisis de las funciones del Estado y su papel frente a la globalización; la Nueva Gestión Pública en América Latina, con un breve histórico acerca de su proceso de privatización y su reinserción en el mercado mundial; la Administración Pública brasileña, refiriéndose especialmente a sus principales características, a la Reforma del Estado y a la creación de las Agencias; y la presentación de un breve resumen de la estructura administrativa relacionada con la gestión de las aguas dulces en Brasil.

El tercer capítulo de este estudio se centra específicamente en el tema “Democracia Participativa y Administración Pública”, abordando la cuestión de la nueva contractualidad entre Poder Público y Sociedad Civil, donde se enfoca la democracia, la participación social y sus problemas. Se destaca el proceso de democratización de la sociedad brasileña y las características de la moderna sociedad civil en Brasil, avaluándose en qué contexto surgen y actúan los consejos deliberativos

de medio ambiente y de recursos hídricos y lo que ellos significan en esta nueva gestión participativa del agua en Brasil.

El cuarto capítulo se ocupa de estudiar cómo la política nacional de recursos hídricos ha sido sensible a las presiones del mundo global, internalizando los supuestos defendidos en los eventos internacionales de recursos hídricos. Se aborda este contexto externo y su influencia en la definición de los supuestos filosóficos de la Política Nacional de Recursos Hídricos de Brasil.

En este sentido, se examinaron cómo evolucionaron los temas tratados en los eventos mundiales, así como se procedió al estudio de los principales tratados y acuerdos firmados entre los diversos países sobre la temática hídrica. Se presentaron algunas experiencias internacionales para mostrar cómo ha sido tratada la cuestión, ya que forman parte del contexto de la “crisis mundial del agua”. Entre estas experiencias, se mencionaron aquellas promovidas por los bancos internacionales de desarrollo, así como algunas experiencias de gestión del agua en Europa y en América Latina. En el caso de Europa, se mencionaron las experiencias de Francia y de España (con destaque para el Tribunal de Aguas de Valencia), pudiéndose decirse que, la primera, sirvió de base para la moderna gestión de los recursos hídricos, y ha sido bastante elogiada en los encuentros internacionales y muy divulgada por los agentes internacionales de financiación. La segunda — la experiencia española —, fue elegida por representar otra modalidad de gestión del agua, de experiencia milenaria, donde los propios interesados se ocupan de la misma, con poca interferencia del Poder Público.

Siendo que ésta es una tesis de Administración Pública, el contrapunto de las dos experiencias — francesa y española — se consideró necesario para comprobarse la experiencia milenaria y la experiencia moderna, una no neoliberal y otra neoliberal, al mismo tiempo en que se vislumbra la mayor o la menor interferencia del Poder Público en la implementación de la política pública de recursos hídricos, recurso escaso ya que se constituye en insumo para la producción de bienes en escala global, con demandas crecientes.

El quinto capítulo analiza cómo ha sido el desempeño de la Política Nacional de Recursos Hídricos instituida en base descentralizada y participativa, de acuerdo con los

supuestos de la Nueva Gestión Pública o de la Nueva Administración Pública, en el contexto de la Reforma del Estado Brasileño, tras una década de su institución. Con este objetivo, se estudiaron los aspectos constitucionales relacionados con el duplo dominio público del agua (la Unión y los Estados/Distrito Federal), al mismo tiempo en que se presentan algunas cifras, que demuestran que la crisis mundial del agua influyó en el país, pues las demandas por el uso de los recursos hídricos han sido crecientes, ocasionando el desequilibrio entre la disponibilidad hídrica y las demandas por el uso del agua, en algunas regiones brasileñas.

En este quinto capítulo, a título de evaluación del desempeño de esta nueva política hídrica nacional, se avalúa cómo los instrumentos de gestión de recursos hídricos han sido viabilizados a partir de procesos participativos. Se llevó a cabo un balance de cómo los instrumentos de gestión de la política de recursos hídricos (Planes de Recursos Hídricos, la concesión de derecho del uso del agua, la cobranza por el uso del agua, el encuadramiento de los cursos de agua) se han implementado, con la participación del Poder Público, de los usuarios y de la sociedad civil.

Los capítulos sexto y el séptimo se constituyen el alma de este estudio, pues en ellos se presentan los resultados de entrevistas cualitativas realizadas con los miembros de diversos colegiados de recursos hídricos — Consejo Nacional y Estaduales de Recursos Hídricos, y Comités de Cuencas Hidrográficas en los estados seleccionados (Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia). Estos capítulos ilustran cómo viene implementándose esta política hídrica, en un país federado, en medio a una gran diversidad regional, típica de un país de dimensiones continentales.

En estos dos capítulos mencionados anteriormente se resaltaron aspectos relativos a las deliberaciones de dichos colegiados. Se enfoca cómo se resuelven los conflictos por el uso del agua, cómo se integran las diversas políticas públicas, cuáles han sido los logros de esta gestión participativa y compartida con el Poder Público, cuáles son las frustraciones que vienen afectando la implementación de esta política, además de abordar la cuestión de la manipulación política en los procesos decisorios. Se hace referencia, también, a aspectos relacionados con la representación y la participación de los diversos actores y principales tendencias, que se han esbozado en el transcurso de la implementación de esta política pública.

En el octavo capítulo se contestan los cuestionamientos presentados en el primer capítulo, donde fueron lanzadas las hipótesis de estudio, confirmándose o no lo que se pensó en el inicio de esta investigación, destacándose los avances, las dificultades y las principales tendencias del proceso de democratización de la gestión de los recursos hídricos en Brasil. El último capítulo presenta las conclusiones del estudio.

De hecho, este estudio ilustra muy bien cómo la globalización incide sobre el Estado Nacional, en el caso específico de este análisis, en Brasil, y como él es sensible a los cambios globales, observándose la forma como las demandas internacionales interfieren en la administración de un patrimonio natural, y cómo pasa a ser disputado y utilizado para satisfacer las demandas que, en la mayoría de los casos, son externas a las demandas nacionales.

Además, los procesos participativos, al mismo tiempo que posibilitan la negociación entre todas las partes interesadas, facilitando el diálogo y solucionando problemas por parte de quienes tienen interés en el uso de determinado recurso natural, explicitan la necesidad de compartir el poder y la financiación de la política pública, creando mecanismos institucionales que permiten colocar en contacto las diversas escalas de magnitud: local, regional y nacional y, por qué no decirlo, también, la escala global.

El enfrentamiento entre los actores involucrados, en el mundo de hoy, nunca podría resolverse por la actuación de la Administración Pública, en su estilo tradicional, patrimonial y burocrático. Más aún, la Administración Pública pasa a sentir la necesidad de guiarse por otros paradigmas, ya que su poder, frente a los agentes internos y externos, viene modificándose sustantivamente, debiendo garantizar, sobre todo, la gobernabilidad y el Estado de Derecho, conforme se verá en el curso de este estudio.

SUMARIO

CAPÍTULO I	ASPECTOS INTRODUCTORIOS Y METODOLÓGICOS	29
CAPÍTULO II	LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA	61
CAPÍTULO III	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	112
CAPÍTULO IV	LA INFLUENCIA EXTERNA EN LA INSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS	152
CAPÍTULO V	UNA DÉCADA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: RESULTADOS OBTENIDOS CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL	203
CAPITULO VI	LOS ÒRGANOS COLEGIADOS NACIONALES Y ESTADUALES DE RECURSOS HÍDRICOS: PERCEPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS CON RELACIÓN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA DEL AGUA	258
CAPITULO VII	LOS COMITÉS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS: PERCEPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS CON RELACIÓN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA DEL AGUA	320
CAPITULO VIII	AVANCES, DIFICULTADES Y TENDENCIAS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN BRASIL	386
CAPITULO IX	CONCLUSIONES	425
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		439
ANEXOS		478
SUMMARY		532

ÍNDICE

CAPÍTULO I — ASPECTOS INTRODUCTORIOS Y METODOLÓGICOS

1.1.	Consideraciones iniciales	29
1.2.	Justificativa	35
1.3.	Delimitación del objeto de estudio	44
1.3.1.	Delimitación temporal	44
1.3.2.	Delimitación territorial	44
1.4.	Objetivos y principales cuestionamientos de la investigación	46
1.5.	Procedimientos metodológicos	47
1.5.1.	Consideraciones generales	47
1.5.2.	Metodología y fuentes de investigación	48
1.5.3.	Guía Metodológica	59

CAPÍTULO II — LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

2.1.	Consideraciones introductorias	61
2.2.	Aspectos conceptuales	62
2.3.	La Crisis del Estado	64
2.3.1.	Las funciones del Estado	64
2.3.2.	Estado y Globalización	70
2.4.	La Nueva Gestión Pública en América Latina	76
2.4.1.	Consideraciones generales sobre la Administración Pública y la Nueva Gestión Pública en América Latina	76
2.4.2.	Histórico del proceso de privatización en América Latina y su reinserción en el mercado mundial	82
2.5.	La Administración Pública en Brasil	88
2.5.1.	Características de la Administración Pública Brasileña	88
2.5.2.	La Reforma del Estado Brasileño	92
2.5.3.	Las Agencias	97
2.5.4.	Breve síntesis sobre la gestión del agua y la estructura administrativa brasileña	104

CAPÍTULO III — DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1.	La nueva contractualidad entre Poder Público y Sociedad Civil: el paradigma <i>Público X Estatal</i>	112
3.2.	Participación social	115
3.2.1.	Consideraciones generales sobre la democracia	115
3.2.2.	Participación social y Poder Local	118

3.2.3.	Participación social y sus principales dificultades	121
3.3.	El proceso de democratización de la sociedad brasileña	126
3.4.	La moderna sociedad civil en Brasil	131
3.5.	Los Consejos Deliberativos	133
3.5.1.	Aspectos conceptuales	133
3.5.2.	Los Consejos de Medio Ambiente	134
3.5.3.	Los Órganos Colegiados de Recursos Hídricos	136
3.5.4.	El Consejo Nacional de Recursos Hídricos	139
3.5.5.	Los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos	141
3.5.6.	Los Comités de Cuencas Hidrográficas	141
3.6.	La participación social en la gestión de los recursos hídricos en Brasil	147

CAPÍTULO IV — LA INFLUENCIA EXTERNA EN LA INSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

4.1.	Los encuentros internacionales y la temática hídrica	152
4.2.	La evolución de los temas tratados en los eventos internacionales de recursos hídricos	156
4.3.	Tratados y acuerdos sobre Aguas	161
4.4.	La crisis mundial del agua	165
4.5.	Experiencias internacionales de la gestión del agua	167
4.5.1.	Experiencias promovidas por los bancos internacionales de desarrollo	167
4.5.2.	Experiencias de gestión del agua en Europa y en América Latina	170
4.5.3.	La experiencia francesa	174
4.5.4.	La experiencia española	177
4.5.4.1.	Los principales marcos legales sobre la gestión del agua	177
4.5.4.2.	El Tribunal de Aguas de Valencia: una experiencia milenaria de gestión participativa	184
4.6.	El contexto externo y los supuestos filosóficos de la Política Nacional de Recursos Hídricos	194

CAPÍTULO V — UNA DÉCADA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: RESULTADOS OBTENIDOS CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

5.1.	Consideraciones introductorias	203
5.2.	Dominio público y acceso al agua: disposiciones constitucionales	203
5.3.	Perfil socioeconómico e hidrológico de Brasil: algunos números	206
5.4.	Instrumentos de gestión de recursos hídricos y procesos participativos	212
5.4.1.	Objetivos y fundamentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos	212

5.4.2.	Los Planes de Recursos Hídricos	213
5.4.3.	El otorgamiento del derecho de uso de los recursos hídricos	231
5.4.4.	La cobranza por el uso de los recursos hídricos	237
5.4.5.	El Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos	243
5.5.	Consideraciones generales	247
5.5.1.	La implementación de los instrumentos gerenciales	247
5.5.2.	Aspectos institucionales: los órganos colegiados de recursos hídricos	250
5.5.3.	Las deliberaciones de los órganos colegiados de recursos hídricos frente a las otras instancias políticas	252
5.5.4.	Globalización y participación social	255

CAPITULO VI — LOS ÓRGANOS COLEGIADOS NACIONAL Y ESTADUALES DE RECURSOS HÍDRICOS: PERCEPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS CON RELACIÓN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA DEL AGUA

6.1.	Del universo de análisis	258
6.2.	Los órganos colegiados precursores de recursos hídricos en Brasil	260
6.3.	El Consejo Nacional de Recursos Hídricos – CNRH	263
	<i>(i) Deliberaciones del CNRH</i>	264
	<i>(ii) Resolución de los conflictos</i>	265
	<i>(iii) Integración de las políticas públicas</i>	266
	<i>(iv) Beneficios de la gestión participativa</i>	266
	<i>(v) Frustraciones y pasos decisivos para la implementación de la política hídrica</i>	268
	<i>(vi) Composición del CNRH y ejercicio del poder</i>	270
6.4.	La experiencia de los Estados: Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia	272
6.4.1.	El papel de los Estados en el SINGREH	272
6.4.2.	La gestión estadual de recursos hídricos	274
	<i>(i) La experiencia de Rio Grande do Sul</i>	274
	<i>(ii) La experiencia de São Paulo</i>	279
	<i>(iii) La experiencia de Bahia</i>	282
6.5.	Los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos	287
6.5.1.	Composición y competencias de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia	287
6.5.2.	Las entrevistas	292
	<i>(i) Deliberaciones de los Consejos Estaduales</i>	292
	<i>(ii) Resolución de los conflictos</i>	294
	<i>(iii) Integración de las políticas públicas</i>	294
	<i>(iv) Beneficios de la gestión participativa</i>	295
	<i>(v) Frustraciones y pasos decisivos para la implementación de la política hídrica</i>	303
	<i>(vi) Composición de los consejos estaduais y el ejercicio del poder</i>	308

6.6.	Consideraciones generales sobre el proceso participativo	311
	<i>(i) Actuación de los órganos gestores de recursos hídricos</i>	311
	<i>(ii) Actuación de los Municipios</i>	313
	<i>(iii) Integración de las políticas públicas</i>	313
	<i>(iv) Sistema de gestión</i>	314
	<i>(v) Legitimidad de las representaciones</i>	315
	<i>(vi) Beneficios de la gestión participativa</i>	317
	<i>(vii) Manipulación política</i>	318
	<i>(viii) Tendencias</i>	318

CAPITULO VII — LOS COMITÉES DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS: PERCEPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS CON RELACIÓN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA DEL AGUA

7.1.	Universo de análisis	319
7.2.	Caracterización de las cuencas hidrográficas seleccionadas	322
7.3.	Composición de los Comités de Cuencas Hidrográficas	326
7.4.	Competencias de los Comités de Cuencas Hidrográficas	329
7.5.	Foro Nacional de los Comités de Cuencas Hidrográficas	332
7.6.	Resultados de las entrevistas	336
7.6.1.	Consideraciones generales	336
7.6.2.	Aspectos legales e institucionales	337
7.6.3.	Participación en las decisiones	342
7.6.4.	Integración de la gestión ambiental con la de recursos hídricos	345
7.6.5.	Beneficios proporcionados por la gestión participativa	348
	<i>(i) Beneficios Económicos</i>	348
	<i>(ii) Beneficios Sociales</i>	350
	<i>(iii) Beneficios Ambientales</i>	352
	<i>(iv) Beneficios Tecnológicos</i>	354
	<i>(v) Beneficios para el Mejoramiento del Proceso Democrático</i>	356
	<i>(vi) Beneficios para la Eficiencia del Aparato Administrativo</i>	359
	<i>(vii) Beneficios Más Visibles</i>	361
7.6.6.	Principales frustraciones	365
7.6.7.	Aspectos políticos	371
7.6.8.	Tendencias	375
7.7.	Consideraciones generales	377

CAPÍTULO VIII — AVANCES, DIFICULTADES Y TENDENCIAS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN BRASIL

8.1.	Supuestos de la investigación	385
8.2.	Administración Pública y gestión de los recursos hídricos en Brasil	386
8.2.1.	Consideraciones preliminares	386
8.2.2.	Aspectos institucionales de la gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos	389
8.2.3.	Burocracia, modelo administrativo y cobranza por el uso de los recursos hídricos	393
8.2.4.	Necesidad de la redefinición del tamaño del Estado	396
8.2.5.	Dominio público del agua y dificultades del federalismo brasileño	401
8.3.	La democracia del agua	406
8.3.1.	Los órganos colegiados de recursos hídricos y sus deliberaciones	406
8.3.2.	Características de los actores involucrados	414
8.4.	Beneficios proporcionados por la gestión participativa	419
CAPITULO IX — CONCLUSIONES		424
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		438
ANEXOS		477
SUMMARY		531
LISTA DE LAS FIGURAS		18
LISTA DE LOS CUADROS		20
RELACIÓN DE LAS SIGLAS		21
LISTA DE LOS ANEXOS		26

LISTA DE LAS FIGURAS

FIGURA 1	Guía Metodológica	60
FIGURA 2	Áreas de actuación y año de creación de los Comités Interestaduais	144
FIGURA 3	Áreas de actuación de los Comités Estaduales creados hasta 2007	145
FIGURA 4	Número de Comités, por Unidad de la Federación	146
FIGURA 5	Evolución de los Comités de Cuencas Hidrográficas Estaduales e Interestaduais	147
FIGURA 6	Área Regada en Brasil, de 1960 a 2006	210
FIGURA 7	Localización de la Cuenca del río São Francisco	219
FIGURA 8	Localización de los ejes de la transposición del agua del río São Francisco en la Región Nordeste de Brasil	224
FIGURA 9	Cuencas Hidrográficas Brasileñas: gestión compartida entre la Unión y los Estados/Distrito Federal	274
FIGURA 10	Cuencas Hidrográficas de Rio Grande do Sul	275
FIGURA 11	Cuencas Hidrográficas de São Paulo	282
FIGURA 12	Regiones de Planificación y Gestión del Agua de Bahia	284
FIGURA 13	Participación del Poder Público Estadual en los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA	291
FIGURA 14	Composición de los Consejos Estaduales, por segmento: RS, SP y BA	292
FIGURA 15	Beneficios identificados por los representantes de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA	302
FIGURA 16	Principales frustraciones de los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA	306
FIGURA 17	Manipulación política en los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA	310
FIGURA 18	Localización de las Cuencas Hidrográficas del Estado de Rio Grande do Sul: Sinos y Tramandaí	321
FIGURA 19	Localización de las Cuencas Hidrográficas del Estado de São Paulo: PCJ y Sorocaba/Medio Tietê	321
FIGURA 20	Localización de las Cuencas Hidrográficas del Estado de Bahía: Itapicuru y Recôncavo Norte/Inhambupe	322
FIGURA 21	Composición de los Comités de Cuencas Hidrográficas: RS, SP y BA	328
FIGURA 22	Beneficios Económicos	349
FIGURA 23	Beneficios Sociales	350
FIGURA 24	Beneficios Ambientales	354

FIGURA 25	Beneficios Tecnológicos	355
FIGURA 26	Beneficios para el Mejoramiento del Proceso Democrático	356
FIGURA 27	Beneficios para la Eficiencia del Aparato Administrativo	360
FIGURA 28	Visibilidad de los beneficios	362
FIGURA 29	Beneficios obtenidos mediante el proceso participativo	364
FIGURA 30	Frustraciones mencionadas por los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas	368
FIGURA 31	Manipulación política en los Comités de Cuencas Hidrográficas	372
FIGURA 32	Participación efectiva de los segmentos que integran los Comités de Cuencas Hidrográficas	375
FIGURA 33	Tendencias de la gestión participativa del agua en Brasil, según los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas	376
FIGURA 34	Visiones positiva y negativa del desempeño de la gestión participativa de los recursos hídricos: en los Comités de Cuencas Hidrográficas, en los Estados y en Brasil	380

LISTA DE LOS CUADROS

CUADRO I	Entrevistas realizadas	58
CUADRO II	Funciones del Estado y Modelos Institucionales	94
CUADRO III	Encuentros Internacionales y la Temática Hídrica	152
CUADRO IV	Instrumentos Jurídicos Internacionales	162
CUADRO V	Convenciones, Tratados, Acuerdos y Declaraciones Regionales/ Bilaterales de América del Sur	164
CUADRO VI	Disposiciones Constitucionales sobre Aguas	205
CUADRO VII	Participación social y aplicación de los instrumentos de planificación de recursos hídricos	228
CUADRO VIII	Participación social y aplicación del instrumento de control	236
CUADRO IX	Participación social y aplicación de los instrumentos económicos y de apoyo técnico	245
CUADRO X	Aplicación de los instrumentos de gestión de los recursos hídricos en la institución de colegiados (hasta 2008/2009)	246
CUADRO XI	Composición y competencias deliberativas de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos/CERH: RS, SP y BA	290
CUADRO XII	Beneficios identificados por los representantes de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA	302
CUADRO XIII	Principales frustraciones de los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA	305
CUADRO XIV	Características de las cuencas hidrográficas seleccionadas	323
CUADRO XV	Composición de los Comités de Cuencas Hidrográficas: RS, SP y BA	327
CUADRO XVI	Competencias de los Comités de Cuencas Hidrográficas: RS, SP y BA	331
CUADRO XVII	Síntesis de los beneficios obtenidos por el proceso participativo (según la óptica de los entrevistados)	363
CUADRO XVIII	Frustraciones de los Miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas	367
CUADRO XIX	Evaluación del desempeño de la gestión participativa de los recursos hídricos (en los Comités de Cuencas Hidrográficas, en los Estados y en Brasil)	379

LISTA DE LAS SIGLAS

ABAR	<i>Associação Brasileira de Agências de Regulação</i>
ABDI	<i>Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial</i>
ABI	<i>Associação Brasileira de Imprensa</i>
ABIN	<i>Agência Brasileira de Inteligência</i>
ABONG	<i>Associação Brasileira de ONGs</i>
ABRH	<i>Associação Brasileira de Recursos Hídricos</i>
AC	<i>Estado do Acre</i>
ADA	<i>Agência de Desenvolvimento da Amazônia</i>
ADENE	<i>Agência de Desenvolvimento do Nordeste</i>
AGEVAP	<i>Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul</i>
AIB	<i>Ação Integralista Brasileira</i>
AI – 5	<i>Ato Institucional nº 5</i>
AL	<i>Estado de Alagoas</i>
AM	<i>Estado do Amazonas</i>
ANA	<i>Agência Nacional de Águas</i>
ANAC	<i>Agência Nacional de Aviação Civil</i>
ANATEL	<i>Agência Nacional de Telecomunicações</i>
ANCINE	<i>Agência Nacional de Cinema</i>
ANEEL	<i>Agência Nacional de Energia Elétrica</i>
ANFAVEA	<i>Associação Nacional dos Fabricantes dos Veículos Automotores</i>
ANP	<i>Agência Nacional de Petróleo</i>
ANS	<i>Agência Nacional de Saúde Suplementar</i>
ANTAq	<i>Agência Nacional de Transportes Aquaviário</i>
ANTT	<i>Agência Nacional de Transportes Terrestres</i>
ANVISA	<i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</i>
AP	<i>Estado do Amapá</i>
ARENA	<i>Aliança Renovadora Nacional</i>
Art.	<i>Artigo de alguma norma</i>
AUA	<i>Associações dos Usuários da Água (Bahia)</i>
BA	<i>Estado da Bahia</i>
BID	<i>Banco Interamericano de Desenvolvimento</i>
BIRD	<i>Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento</i> <i>Banco Mundial</i>
BNDE	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico</i>
BNDES	<i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
CBH	<i>Comitê de Bacia Hidrográfica</i>
CBHSF	<i>Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco</i>
CCE	<i>Conselhos Consultivos de Entidades</i>
CD	<i>Compact Disk</i>

CE	<i>Estado do Ceará</i>
CEEIBH	<i>Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas</i>
CEIVAP	<i>Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul</i>
CEIVASF	<i>Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco</i>
CER	<i>Comissão Executiva Regional do Plano Nacional de Recursos Hídricos</i>
CERH	<i>Conselho Estadual de Recursos Hídricos</i>
CEPAL	<i>Comissão Econômica para a América Latina e Caribe</i>
CEPRAM	<i>Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado da Bahia</i>
CETESB	<i>Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo</i>
CF/88	<i>Constituição da República Federativa do Brasil de 1988</i>
CHESF	<i>Companhia Hidroelétrica do São Francisco</i>
CLT	<i>Consolidação das Leis Trabalhistas</i>
CNAS	<i>Conselho Nacional de Assistência Social</i>
CMP	<i>Central dos Movimentos Populares</i>
CNRH	<i>Conselho Nacional de Recursos Hídricos</i>
COMITESINOS	<i>Comitê de Gerenciamento da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos/RS</i>
COMUA	<i>Comissão Municipal de Água (Bahia)</i>
CONAB	<i>Companhia Nacional de Abastecimento</i>
CONAMA	<i>Conselho Nacional de Meio Ambiente</i>
CONERH	<i>Conselho Estadual de Recursos Hídricos da Bahia</i>
CONTAG	<i>Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura</i>
CORSAN	<i>Companhia Riograndense de Saneamento/RS</i>
CRH	<i>Conselho de Recursos Hídricos/RS e SP</i>
DAEE	<i>Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo</i>
DASP	<i>Departamento Administrativo do Serviço Público</i>
D.C	<i>Depois de Cristo</i>
DNOS	<i>Departamento Nacional de Obras de Saneamento</i>
DRH	<i>Departamento de Recursos Hídricos da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul</i>
DRPC	<i>Danube River Protection Convention</i>
DETER	<i>Deteção de Desmatamento em Tempo Real</i>
DF	<i>Distrito Federal</i>
EBAP	<i>Escola Brasileira de Administração Pública</i>
EC	<i>Comunidade Européia (European Community)</i>
ECO – 92	<i>Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento</i>
EIA/RIMA	<i>Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental</i>
ELETROBRÁS	<i>Centrais Elétricas Brasileiras S.A.</i>
ENAP	<i>Escola Nacional de Administração Pública</i>
ENCOB	<i>Encontro Nacional de Comitês de Bacias Hidrográficas</i>

ES	<i>Estado do Espírito Santo</i>
ETE	<i>Estação de Tramaento de Esgoto (aguas residuales)</i>
EE.UU.	<i>Estados Unidos da América/EUA</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)</i>
FEHIDRO	<i>Fundo Estadual de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo</i>
FEPAM	<i>Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler do Rio Grande do Sul</i>
FHC	<i>Fernando Henrique Cardoso</i>
FIEB	<i>Federação das Indústrias do Estado da Bahia</i>
FIESP	<i>Federação das Indústrias do Estado de São Paulo</i>
FMI	<i>Fundo Monetário Internacional</i>
FNDCT	<i>Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico</i>
FNOGA	<i>Fórum Nacional de Órgãos Gestores de Recursos Hídricos</i>
FOMIN	<i>Fundo Multilateral de Investimentos</i>
FONASC	<i>Fórum Nacional da Sociedade Civil</i>
FONASC.CBH	<i>Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas</i>
FUNAI	<i>Fundação Nacional do Índio</i>
GEF	<i>Global Environment Facility/UNEP</i>
GERCO	<i>Programa de Gerenciamento Costeiro (nacional e estadual)</i>
GLWQA	<i>Great Lakes Water Quality Agreement</i>
GO	<i>Estado de Goiás</i>
GT	<i>Grupo de Trabalho</i>
IBGE	<i>Fundação IBGE / Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
ICMS	<i>Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços</i>
IDH	<i>Índice de Desenvolvimento Humano</i>
INEMA	<i>Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Bahia)</i>
INGÁ	<i>Instituto de Gestão das Águas e Clima do Estado da Bahia (actualmente, INEMA)</i>
MA	<i>Estado do Maranhão</i>
MAPA	<i>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento</i>
MARE	<i>Ministério da Administração e Reforma do Estado</i>
MDB	<i>Movimento Democrático Brasileiro</i>
MERCOSUL	<i>Mercado Comum do Sul (Mercado Común del Sur)</i>
METROPLAN	<i>Fundação Metropolitana de Planejamento do Rio Grande do Sul</i>
MG	<i>Estado de Minas Gerais</i>
MINTER	<i>Ministério do Interior</i>
MMA	<i>Ministério do Meio Ambiente</i>
MME	<i>Ministério de Minas e Energia</i>
MS	<i>Estado do Mato Grosso do Sul</i>
MSPB	<i>Merit System Protection Board</i>
MST	<i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra</i>
MT	<i>Estado do Mato Grosso</i>

MW	<i>Megawatt</i>
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement (Tratado de Libre Comercio Norteamericano)</i>
NAP	<i>Nova Administração Pública</i>
NGP	<i>Nova Gestão Pública</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
OAB	<i>Ordem dos Advogados do Brasil</i>
OCDE	<i>Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)</i>
OEA	<i>Organização dos Estados Americanos</i>
OMB	<i>Office of Management and Budget</i>
OMC	<i>Organização Mundial do Comércio</i>
OMM	<i>Organização Meteorológica Mundial</i>
ONG	<i>Organização Não Governamental</i>
ONU	<i>Organização das Nações Unidas</i>
OPM	<i>Office of Personnel Management</i>
OS	<i>Organizações Sociais</i>
OSC	<i>Organizações da Sociedade Civil</i>
OSCIP	<i>Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público</i>
PA	<i>Estado do Pará</i>
PB	<i>Estado da Paraíba</i>
PCB	<i>Partido Comunista Brasileiro</i>
PCJ	<i>Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí</i>
PE	<i>Estado de Pernambuco</i>
PETROBRAS	<i>Petróleo Brasileiro S.A.</i>
PGRH	<i>Projeto de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado da Bahia</i>
PHI	<i>Programa Hidrológico Internacional da UNESCO</i>
PHN	<i>Plano Hidrológico Nacional da Espanha</i>
PI	<i>Estado do Piauí</i>
PIB	<i>Produto Interno Bruto</i>
PNAD	<i>Pesquisa Nacional de Amostras por Domicílio</i>
PNB	<i>Produto Nacional Bruto</i>
PNRH	<i>Plano Nacional de Recursos Hídricos</i>
PNUD	<i>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento</i>
PNUMA	<i>Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente</i>
PP	<i>Partido Popular da Espanha</i>
PPP	<i>Parceria Público-Privada</i>
PR	<i>Estado do Paraná</i>
PROAGUA	<i>Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos - PROÁGUA Nacional</i>
PSOE	<i>Partido Socialista Obrero Espanhol</i>
RAA	<i>Regiões Administrativas da Água</i>

RAP	<i>Revista de Administração Pública</i>
RIG	<i>Relações Intergovernamentais</i>
RIOB	<i>Rede Internacional de Organismos de Bacias</i>
RIRH	<i>Rede Interamericana de Recursos Hídricos</i>
RJ	<i>Estado do Rio de Janeiro</i>
RN	<i>Estado do Rio Grande do Norte</i>
RO	<i>Estado de Rondônia</i>
RR	<i>Estado de Roraima</i>
RS	<i>Estado do Rio Grande do Sul</i>
RSP	<i>Revista do Serviço Público</i>
SBPC	<i>Sociedade Brasileira para o Progresso das Ciências</i>
SC	<i>Estado de Santa Catarina</i>
SE	<i>Estado de Sergipe</i>
SEDAP	<i>Secretaria de Administração Pública da Presidência da República</i>
SEMA/RS	<i>Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul</i>
SEMA/BA	<i>Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia (antes, SEMARH)</i>
SINGREH	<i>Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos</i>
SISNAMA	<i>Sistema Nacional do Meio Ambiente</i>
SP	<i>Estado de São Paulo</i>
SRH/BA	<i>Superintendência de Recursos Hídricos do Estado da Bahia (actualmente integra el INEMA)</i>
SRH/MMA	<i>Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente</i>
SUDAM	<i>Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia</i>
SUDENE	<i>Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste</i>
TO	<i>Estado de Tocantins</i>
TQM	<i>Total Quality Management</i>
UCM	<i>Universidade Complutense de Madrid</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
UNEP	<i>United Nations Environment Programme</i>
UNESCO	<i>Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura</i>
UNIFACS	<i>Universidade Salvador</i>
US\$	<i>Dólar Americano</i>
WWAP	<i>World Water Assessment Programme da Unesco</i>
WWC	<i>World Water Council</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund (Fondo Mundial para la Naturaleza)</i>

LISTA DE LOS ANEXOS

ANEXO I	Mapa de la División Regional de Brasil	478
ANEXO II	Modelo de cuestionario aplicado a representante de agente financiero internacional	479
ANEXO III	Modelo de cuestionario aplicado a los dirigentes del Gobierno Federal	481
ANEXO IV	Modelo de cuestionario aplicado a los técnicos del Gobierno Federal	483
ANEXO V	Modelo de cuestionario aplicado a los dirigentes de los Gobiernos Estaduales	488
ANEXO VI	Modelo de cuestionario aplicado a los técnicos de los Gobiernos Estaduales	491
ANEXO VII	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos	497
ANEXO VIII	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros de Consejos Estaduales de Recursos Hídricos	500
ANEXO IX	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros de Comités de Cuencas Hidrográficas Estaduales	503
ANEXO X	Modelo de cuestionario aplicado a los consultores de las áreas de recursos hídricos y medio ambiente	506
ANEXO XI	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros del Tribunal de Aguas de Valencia-España	510
ANEXO XII	Lista de los entrevistados en Brasil	512
ANEXO XIII	Distancias recorridas en Brasil para la realización de las entrevistas	517
ANEXO XIV	Acuerdos y Tratados Internacionales sobre Recursos Hídricos: Brasil y países de América del Sur	518
ANEXO XV	División Hidrográfica Nacional	524
ANEXO XVI	Carta de Juazeiro: Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco	526
ANEXO XVII	Histórico del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas	529

RESUMEN

LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DEL AGUA EN BRASIL: ASPECTOS LEGALES, INSTITUCIONALES Y POLÍTICOS (1988 A 2008)

Este estudio se orienta a conocer y evaluar el desempeño de la nueva política pública de recursos hídricos de Brasil, promulgada por la Ley Federal nº 9.433, del 8 de enero de 1997, en plena vigencia de la Reforma del Estado Brasileño (1995). Esta política trae importantes innovaciones en la gestión de un recurso natural vital — el agua — considerada por la Constitución Federal de 1988 como bien del dominio público, bajo el control de la Unión y de los Estados Federados.

El aspecto innovador de esta política es su sistema de gestión, en el que fueron previstos los Consejos Nacionales y Estaduales de Recursos Hídricos, los Comités de Cuencas Hidrográficas, con sus Agencias de Agua, además de la Agencia Nacional de Aguas — ANA. La gestión participativa se basa en la participación de representantes del Poder Público, de los usuarios y de la sociedad civil, construyendo las condiciones para su administración, en los términos de la Nueva Gestión Pública — NGP. El análisis del tema se realiza bajo el enfoque teórico de conceptos relacionados con la gestión participativa y las relaciones intergubernamentales, con énfasis en la cuestión del federalismo brasileño.

Esta nueva política pública ha sido construida de manera desigual en todo el territorio nacional y es reflejo de las características y peculiaridades de cada región brasileña. De esta manera, el estudio pretende examinar experiencias de la Región Nordeste, que cuenta con poca disponibilidad hídrica; de la Región Sudeste, donde hay graves problemas de contaminación debido a la fuerte demanda por el uso del agua; y la experiencia de la Región Sur, donde la participación de la sociedad civil, de los usuarios y del Poder Público ha sido fuente de importantes conquistas sociales y ambientales.

*Preenhe de significados, a água é um elemento da vida que a
encompassa e a evoca sob múltiplos aspectos, materiais e
imaginários. Se, por um lado, é condição básica e vital para a
reprodução, dependendo dela o organismo humano, por outro, a
água se inscreve no domínio do simbólico, enfeixando várias
imagens e significados. Isso se manifesta quer nos ritos, nos
cerimoniais sagrados e mitológicos, quer nas práticas agrícolas, no
cultivo das plantas e das flores, na fecundação da terra (e da alma).*

Lúcia Helena de Oliveira Cunha, 2000

CAPÍTULO I — ASPECTOS INTRODUCTORIOS Y METODOLÓGICOS

1.1. Consideraciones iniciales

El presente estudio pretende demostrar cómo se encuentra la implementación de la política pública del agua en Brasil y cómo ha evolucionado su gestión durante los últimos veinte años, especialmente desde 1988, fecha en que fue promulgada la Constitución Federal, actualmente en vigor¹.

Desde entonces, Brasil ha experimentado profundos cambios en el orden económico, político y administrativo. Por ejemplo, entre los últimos acontecimientos, pueden mencionarse: la apertura comercial, en 1990, que se produjo en el Gobierno del Presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992), ocasión en que se priorizó el mercado, con la consecuente liberación de los precios; la institución del Plano Real/1994, en el Gobierno de Itamar Franco (1993-1994); la Reforma del Estado, instituida en 1995, por el Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que dio continuidad al Plano Real, enfatizando la desreglamentación de los mercados y la privatización de las empresas estatales, con la liberación financiera y comercial; y la política social del Gobierno Lula, entre 2003 y 2010.

La intención de este estudio es conocer el significado de las nuevas formas de gestión en lo que respecta a las relaciones Estado-Sociedad que, en el caso de la Política Nacional de Recursos Hídricos, se basa fuertemente en la participación de la sociedad civil, del Poder Público y de los usuarios del agua. Este énfasis en la participación de la sociedad es algo que despierta gran interés en el país visto que, desde 1985, pasa por un período de florecimiento de la democracia, tras el largo período de dos décadas de Dictadura Militar, responsable por la producción de la “generación sin palabras”, debido a la ausencia de un Estado Democrático de Derecho que imperó entre 1964 y 1985².

¹ Brasil tuvo ocho Constituciones promulgadas: la primera en 1824, otorgada por el Emperador, y las otras, en los años 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 y 1988. La Constitución Federal de 1988 es considerada la segunda Carta Magna Democrática del país, siendo la primera, la Constitución de los Estados Unidos de Brasil, del 18 de setiembre de 1946.

² Este Estado Democrático se encuentra textualmente proclamado en el artículo 1º de la actual Constitución Federal de 1988.

El estudio sobre la implementación de la política pública de recursos hídricos, a través de la gestión descentralizada y participativa, merece un análisis preciso desde el punto de vista legal, institucional y político, ya que trae consecuencias en las diversas esferas de poder, considerando que Brasil es una Federación que involucra tres niveles de Gobierno (federal, estadual/distrital y municipal), todos con autonomía política, financiera, administrativa y legislativa³.

Sólo para tener una idea de lo que esto significa, Brasil se presenta con una estructura administrativa compuesta por 26 Estados, un Distrito Federal y 5.561 municipios, a la que se superponen otras instancias deliberativas, a ejemplo del recorte territorial de la cuenca hidrográfica, unidad de planificación para la gestión de las aguas, cuyo territorio no coincide con los límites político-administrativos de los entes federados mencionados.

La nueva política nacional de los recursos hídricos menciona que su gestión debe ser descentralizada y contar con la participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades⁴. Para garantizar la eficacia de esta gestión participativa, fue establecido el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos — SINGREH, a través de la Ley n° 9433, en 1997, donde se definió “*quién es quién*” en la gestión de las aguas dulces nacionales.

Vale resaltar que, de los tres niveles gubernamentales, dos de ellos retienen el dominio público sobre las aguas: la Unión y los Estados/Distrito Federal. Entre los bienes de la Unión, la Constitución Federal de 1988 relacionó los lagos, ríos y cualquier corriente de agua en terrenos de su dominio, o que bañen más de un Estado, sirvan de límites con otros países, o se extiendan a territorio extranjero o provengan de él, así como los terrenos marginales y las playas fluviales⁵. Establece, también, como bienes de la Unión, los recursos naturales de la plataforma continental y de la zona económica exclusiva; el mar territorial; los potenciales para la energía hidráulica, entre otros. En

³ Según la Constitución Federal de 1988, al Distrito Federal se le atribuyeron las competencias legislativas reservadas a los Estados y a los Municipios, como se verifica de lo dispuesto en el § 1° de su art. 32. En el caso específico de los recursos hídricos, al Distrito Federal se le aplican las mismas atribuciones que pertenecen a los Estados.

⁴ De conformidad con las disposiciones del parágrafo VI del artículo 1° de la Ley Federal N° 9.433, del 08 de enero de 1997.

⁵ Como se indica en el parágrafo III, art. 20 de la Constitución Federal/88.

cuanto a los Estados, se relacionaron entre sus bienes, las aguas superficiales o subterráneas, fluentes, emergentes y en depósito, eximidas, en este caso, en forma de ley, las derivadas de obras de la Unión⁶.

Con la edición de la Carta Magna de 1988, dejaron de existir las aguas municipales y particulares que, durante seis décadas, juntamente con las aguas de la Unión y de los Estados, completaban el dominio público definido por el Código de Aguas de 1934⁷.

La nueva política pública establece nuevos instrumentos para la gestión de los recursos hídricos (el Plan de Recursos Hídricos; el Encuadramiento de los cuerpos de agua en clases, según los usos preponderantes del agua; el Otorgamiento del Derecho de uso de las aguas; la Cobranza por el uso de recursos hídricos y el Sistema de Informaciones), todos ellos previstos para ser instituidos en base participativa, hecho éste que no se conocía anteriormente. Delante de los nuevos conceptos de Administración Pública y delante de la valorización económica de los recursos naturales, un nuevo orden institucional se instaura en el país, en lo que se refiere a la gestión de un recurso natural de dominio público.

Considerando las cuestiones relacionadas con la red de actores sociales y la relación “Estado y Sociedad”, en este contexto histórico, se pretende estudiar estas relaciones, tomando como referencia teórica los conceptos de Estado, Democracia, Gobernabilidad, Gestión Participativa, Nueva Gestión Pública-NGP y Relaciones Intergubernamentales-RIG.

El análisis del actual modelo descentralizado de gestión del agua, en Brasil, se constituye en una de las vertientes de este trabajo. Mucho se dice de la influencia del modelo francés de gestión del agua sobre la institución del nuevo modelo gerencial de los recursos hídricos en Brasil. Se constata, no obstante, que no existe ninguna similitud entre ambos países, ni en dimensiones territoriales, y ni en el capital social de su población para participar de un proceso de naturaleza gerencial en las proporciones

⁶ Como establece el parágrafo I del art. 26, de la Constitución Federal/88.

⁷ El Código de Aguas fue instituido por el Decreto Federal Nº 24.643, del 10 de julio de 1934.

previstas y, principalmente, por ser visiblemente diferentes en su organización administrativa, ya que Francia es un país unitario, mientras que Brasil es un país federado. Así, caso se haya trasplantado la experiencia de un país a otro, como se cree, puede imaginarse, sin duda, que diversos problemas político-institucionales deben ocurrir.

Considerando la falta de democracia que históricamente reinó en el país, así como la vasta extensión territorial y la consecuente diversidad cultural, cabe comprobar cómo se está dando la aplicación de la nueva política hídrica nacional, a partir del comprometimiento de la población, que pasa a tener un papel significativo en el proceso de toma de decisiones. Cabe señalar que esta política nacional ha venido realizándose, en buena parte, mediante la obtención de recursos financieros obtenidos de los bancos internacionales de desarrollo, que estimulan enormemente esta participación social.

Hoy, no se habla sólo en escuchar a la sociedad para recoger contribuciones para la toma de decisiones. Se habla del arbitraje de conflictos entre los usuarios del agua, de la identificación de proyectos prioritarios, así como de *cuánto* y *dónde* serán gastos los recursos financieros obtenidos mediante el pago de la cobranza por el uso del agua.

Otra cuestión que se coloca en el enfoque de este estudio, se refiere a la identificación de los beneficios que la sociedad civil y los usuarios del agua vienen obteniendo con la implementación de esta nueva política pública, participativa y descentralizada, aunque haya definido como segmento temporal, un corto espacio de tiempo, contado a partir de 1988 hasta 2008, teniéndose en cuenta, incluso, el hecho de que solamente en 1997 fue promulgada la Ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos.

En otras palabras, se desea saber aquello que los usuarios del agua preguntan, en cualquier reunión que se lleva a cabo en el interior de una cuenca hidrográfica, siempre que se inicia un proceso de sensibilización y movilización de las personas para ser partícipes de las decisiones que se adoptarán en el ámbito de la nueva política pública del agua: ¿Cuáles serán los beneficios económicos, sociales y ambientales que surgirán a lo largo de un proceso en el cual las personas depositan grandes esfuerzos de construcción colectiva? Urge encontrar esta respuesta para que se detecte con qué

rapidez los resultados aparecen, para que sean conocidos los aspectos relacionados para que esta gestión sea factible.

Dentro del enfoque participativo, este estudio busca conocer el proceso de participación de la sociedad civil, dentro del modelo neoliberal — en el cual se cree que haya sido gestada la política hídrica nacional — así como las experiencias de gestión del agua, fuera de ese contexto, en que la propia sociedad asume el proceso de autogestión, convirtiéndose en casi independiente de la estructura del Estado. En este particular, se consideró la experiencia del Tribunal de Aguas de Valencia, en España, donde, desde el año 960 D.C.⁸, continuamente, se ha estado dando la gestión del agua, de modo legítimo, donde las decisiones de los regantes se encuentran legalmente amparadas por el artículo 125 de la Constitución Española de 1978. Este dispositivo legal atribuye carácter jurisdiccional a los tribunales consuetudinarios y tradicionales.

De hecho, en este estudio se trata de contraponer en el tiempo, en el espacio geográfico y en la esencia, la relación del Estado con la sociedad civil y la búsqueda de la gobernabilidad, con el perfeccionamiento del proceso democrático, tan deseado por la población brasileña.

Sobre estas cuestiones, el estudio dedica un capítulo para el conocimiento de experiencias locales y regionales de gestión compartida del agua entre “Estado y Sociedad”, destacando los avances obtenidos por el proceso participativo, citando su importancia en la toma de decisiones, a partir de la participación de una red de actores sociales.

Desde el punto de vista nacional, este estudio busca conocer cómo los Estados, como entes federados situados en un país de dimensiones continentales, como es el caso de Brasil, vienen traduciendo y aplicando esta nueva realidad jurídico-institucional establecida para la gestión de los recursos hídricos para toda la nación. Con esta preocupación, se eligieron las experiencias de tres estados brasileños, siendo, una experiencia en la Región Nordeste, como es el caso de Bahia, donde la implantación de la gestión de recursos hídricos se ha estado dando con recursos financieros de bancos

⁸ Ver estudio de GINER BOIRA (1995, p.19).

internacionales de desarrollo, y otras dos experiencias estatales — São Paulo y Rio Grande do Sul, respectivamente, de las Regiones Sureste y Sur, donde las demandas por recursos hídricos son mayores y donde los indicadores sociales y económicos son los más expresivos del país⁹.

Los Estados de la Región Norte (en la cual se inserta la Amazonia Brasileña) y Centro-Oeste del país no fueron elegidos para efecto de este análisis porque entraron más tarde en el proceso de gestión del agua, posiblemente en razón de las bajas densidades de la población y de la gran disponibilidad de recursos hídricos. Se advierte, sin embargo, que en la Región Centro-Oeste se ha estado dando una gran concentración de actividades agropecuarias de cultivos de granos, en grandes propiedades rurales, cuyas demandas sobre los recursos hídricos se aceleran cada día.

Desde el punto de vista de la Administración Pública, aunque el segmento temporal de este análisis se concentre especialmente entre 1988 y 2008, como se comentó anteriormente, no se puede dejar de hacer una evaluación de cómo se produjo la transición del modelo intervencionista brasileño (que se esboza especialmente a partir de 1930 y toma cuerpo en las décadas siguientes) para la adopción de los principios de la Nueva Gestión Pública, a partir de la Reforma del Estado, en 1995, con su proceso de privatización y de creación de las agencias reguladoras, en cuyo contexto se estableció la Política Nacional de Recursos Hídricos.

De hecho, la legislación que regula el uso del agua, en Brasil, puede tomarse como indicador de dos importantes hitos históricos que trajeron consecuencias para la Administración Pública Brasileña: el Modelo de Estado Intervencionista, de donde surgió la inspiración para la edición del Código de Aguas, en 1934, y el modelo actual, materializado en el país a través de la Reforma del Estado, de cuño gerencial, en cuyo contexto surgió la política hídrica nacional, en 1997.

⁹ Ver la ubicación de los Estados y del Distrito Federal en el Mapa de la División Regional de Brasil, presentado en el Anexo I de este estudio.

1.2. Justificativa

La gestión de los recursos hídricos, a fines del siglo XX y comienzos del siglo XXI, tiene gran importancia estratégica para las naciones. La literatura que muestra los desafíos de este período histórico destaca siempre los problemas de un mundo globalizado en busca de la preservación y de la conservación ambiental, con énfasis en la gestión del agua y en la incompatibilidad existente entre la oferta y la demanda, por usos consuntivos y no consuntivos¹⁰.

El actual modelo de desarrollo económico capitalista depende de materias primas, tales como agua, minerales, bosques y otros recursos naturales como insumos para alimentar el proceso productivo. Considerando que existe una gran discrepancia entre el ritmo de la capacidad de renovación y del consumo de estos recursos, mucho se ha estado discutiendo, a escala mundial, sobre cómo minimizar este problema. En este contexto, han tenido lugar los grandes eventos internacionales en el área ambiental, que muestran las preocupaciones acerca de la forma en la que se ha estado dando la apropiación de los recursos naturales y lo que podrá ocurrir con el capitalismo mundial caso se mantenga el acelerado proceso de producción para satisfacer a las actuales y futuras necesidades humanas.

Hay gran diferencia entre el mundo de la reproducción del capital y el mundo de la reproducción de los recursos naturales. Los “tiempos” son muy diferentes, razón por la cual terminó prosperando el concepto de desarrollo sostenible, a partir del Informe Brundtland, 1987, cuando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente — PNUMA creó la Comisión, con la asignación de proponer estrategias para el desarrollo. Este nuevo paradigma se consolidó en la Conferencia de la Cumbre de la Tierra (Earth Summit), en el año de 1992, también conocida como Declaración de Río

¹⁰ Consumo de agua se define como la cantidad de agua superficial y subterránea absorbida por los cultivos o usada directamente en la formación de tejidos vegetales, además de las pérdidas por evaporación en la superficie cultivada, expresada en unidad de volumen por área unitaria. Comprende también todas las actividades en las que el uso del agua provoca una disminución de recursos hídricos, como el consumo industrial y doméstico. Se resume uso consuntivo como siendo aquél que “consume agua, que destruye”. Los usos no consuntivos son aquéllos que utilizan el agua sin que haya una disminución de recursos hídricos, como es el caso de la navegación, la generación de energía, la pesca y el entretenimiento (GONÇALVES, 2002, p. 106).

de Janeiro — Conferencia Mundial de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible — Rio 92.

Países de grandes extensiones territoriales, como es el caso de Brasil, México y Argentina, en esta nueva etapa de la historia del capitalismo mundial, se convirtieron en espacios privilegiados para la explotación de recursos naturales como el agua, el suelo, los minerales, los bosques, las bellezas paisajísticas y todo lo que posibilite la apropiación de estas “materias primas” necesarias para el tipo de crecimiento de la economía actual.

Dado esto, se puede afirmar que se asiste a una nueva repartición de las áreas productivas en el mundo. Se comprueba, en el Occidente, el desmantelamiento de su parque industrial al mismo tiempo que se observa el acelerado proceso industrial que se instaló en el Oriente. Con la apertura comercial de Brasil en la década de los 90, este proceso de desindustrialización se aceleró, generando empobrecimiento de las poblaciones metropolitanas y evidencias de movimiento demográfico de retorno al campo, como demuestran los datos de la Encuesta Nacional de Muestras por Domicilio — PNAD, de 2005¹¹.

Ante estos hechos, cabe plantearse el siguiente cuestionamiento: ¿Cómo conciliar las actuales demandas del capitalismo con el equilibrio ambiental? Esto ha preocupado al mundo moderno a punto de congregar esfuerzos mundiales, en importantes eventos que movilizan todo el planeta, para que se encuentren soluciones que permitan y proporcionen la supervivencia del capitalismo con un mínimo de calidad ambiental.

Los grandes eventos internacionales en el área ambiental y los demás mecanismos que procuran viabilizar el Protocolo de Kioto expresan muy bien el gran movimiento alrededor de los nuevos conceptos y principios que fueron construidos y consagrados internacionalmente y que, poco a poco, están siendo recibidos por el Derecho Positivo de la mayoría de los países del mundo.

¹¹ Presenta los resultados de la investigación realizada por la *Fundação IBGE* (2005) para el conjunto del País, con informaciones básicas para la planificación del desarrollo socioeconómico nacional, abarcando características generales de la población, migración, educación, trabajo, rendimiento y fecundidad, familias y domicilios.

Ningún principio fue tan festejado como el del “Desarrollo Sostenible” que, desde el punto de vista teórico, se preocupa en explicitar cómo utilizar los recursos naturales renovables, a fin de que ellos puedan servir a la generación actual así como a las futuras. Este concepto implica cuestiones éticas, ambientales, sociales y, principalmente, económicas.

Se constata que las cuestiones ambientales empezaron efectivamente a hacer parte de la agenda de los organismos internacionales en 1972, cuando se editó el primer gran documento internacional sobre la preservación del medio ambiente — la Declaración de Estocolmo. A su vez, el tema “recursos hídricos” pasa a entrar decisivamente en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas, especialmente a partir de 1977, cuando se celebró la conferencia sobre el agua, en Mar del Plata.

Puede observarse por la multiplicidad y frecuencia de eventos, que hay preocupación a nivel global, no sólo en los países donde ya aparecen situaciones de escasez de agua, sino también en los otros, donde la falta de políticas sobre su uso racional podrá agravar, rápidamente, la calidad y la disponibilidad hídrica.

Sólo para que se tenga una idea de la importancia del agua, en particular, del agua dulce en el contexto internacional, se presenta la secuencia de eventos y documentos producidos, con ella relacionados, entre otros que se citan en el Capítulo IV de este estudio:

- a) Convención sobre Zonas Húmedas, Ramsar — Irã, 1971: Protección de las áreas húmedas, reconociendo sus valores económico, cultural, científico y recreativo;
- b) Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo, Suecia, 1972: 1ª Conferencia de la ONU sobre medio ambiente, resultando en la Declaración de Principios sobre Protección del Medio Ambiente;
- c) Declaración de Mar Del Plata, Argentina, 1977: Marco Histórico Mundial en el Desarrollo de los Recursos Hídricos. Adopta como paradigma el uso eficiente y el aprovechamiento múltiple de los recursos hídricos;

- d) Informe Brundtland, 1987: El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente — PNUMA creó la Comisión con la atribución de proponer estrategias para el desarrollo sostenible. Se adopta como paradigma el “Desarrollo Sostenible”;
- e) Declaración de Dublín, Irlanda, 1992: Conferencia Mundial de la ONU sobre Agua y Medio Ambiente: Constatación de que escasez y desperdicio representan seria amenaza el desarrollo sostenible. Se inician las bases de la gestión del agua a partir de su gestión participativa, de su valor económico y de la cuenca hidrográfica como unidad de planificación;
- f) Conferencia de la Cumbre de la Tierra (Earth Summit), 1992: Declaración de Rio de Janeiro — Conferencia Mundial de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible- Rio 92. Carta de Principios para la promoción de una asociación mundial para el desarrollo sostenible. Como paradigma, surgen nuevos estándares de desarrollo conciliando protección ambiental, justicia social y eficiencia económica¹²;
- g) AGENDA 21, Rio de Janeiro, 1992: Protección de la calidad y el suministro de los recursos hídricos (Cap. 18) - aplicación de criterios integrados en el desarrollo, gestión y uso de los recursos hídricos. Se resaltaron los siguientes aspectos: la participación de todos los sectores, dentro del enfoque del desarrollo sostenible, integración sectorial, usos múltiples, bien económico, cambios climáticos y producción de alimentos. Como nuevos paradigmas surgen la gestión holística del agua y la integración de la planificación sectorial en el marco de las políticas económicas y sociales nacionales;
- h) 22 de Marzo, Día Mundial del Agua, 1993: se estableció el Día Mundial del Agua, según las recomendaciones del Capítulo 18 de la Agenda 21. A partir de 22 de marzo de 1993, cada año la fecha es mundialmente conmemorada;

¹² Entre el 13 al 22 de junio de 2012 se celebró la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, Rio+20, en la ciudad de Rio de Janeiro. Rio+20 se conoció así porque marcó los veinte años de realización de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio-92) y contribuyó para definir la agenda del desarrollo sostenible para las próximas décadas

- i) Declaración de San José, Costa Rica, 1996: Conferencia sobre Evaluación y Gestión Estratégica de los Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe, OMM/BID. Plan de Acción destaca como temas el acceso irrestricto al agua y su gestión integrada;
- j) Foros Mundiales del Agua, cinco eventos realizados entre 1997 y 2009, en las ciudades de: Marruecos (1997); Holanda (2000); Japón (2003); México (2006); y Turquía (2009), donde el agua fue tratada sobre los siguientes enfoques, respectivamente: "Visión del Agua en el Mundo, Vida y Medio Ambiente en el Siglo XXI"; "Visión Mundial del Agua — Hacer del Agua un Negocio de Todos"; "Informe sobre la financiación del agua para todos", "Derecho al Agua: del concepto a la implementación" y "Tendiendo puentes a las Divisiones del Agua";
- k) Declaración de París, Francia, 1998: Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible, bajo los auspicios del gobierno francés. Aprobación del documento "Agua para el Siglo XXI", elaborado por el Consejo Mundial del Agua. Agua es un bien con valores económicos, sociales y ambientales, que están interrelacionados y se compensan mutuamente;
- l) Declaración de la Haya, Holanda, 2000: II Foro Mundial del Agua, celebrado por el Consejo Mundial del Agua. Lanzamiento del documento "Visión Mundial del Agua — Hacer del Agua un Negocio de Todos", con enfoque en la seguridad del agua para el Siglo XXI, en el que se destaca la participación de todos los "stakeholders" en la gestión integrada, más allá del apoyo e integración con los trabajos de la ONU;
- m) Declaración de la Cumbre del Milenio, Nueva York, 2000: Asamblea de las Naciones Unidas que estableció los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio, con énfasis en la reducción, por la mitad, de la población sin acceso al agua potable hasta 2015;

- n) Directiva Europea para el Agua, Comunidad Europea, Parlamento Europeo, 2000: Recomienda los principios modernos de gestión de recursos hídricos para los países miembros;
- o) Declaración de Johannesburgo — RIO + 10, Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, 2002: Conferencia Mundial de la ONU. Revitalizar el compromiso global con los principios del desarrollo sostenible. Plan para la Implementación de la Agenda 21, con el establecimiento de objetivos;
- p) Década Mundial de Acción: Agua para la Vida 2005 — 2015: La Asamblea General de la ONU declara la “Década Mundial del Agua para la Vida”. Establece la Década Mundial de Acción.
- q) Además de otros eventos internacionales¹³.

En la Conferencia de la Organización Meteorológica Mundial - OMM/BID celebrada en São José de Costa Rica, entre el 6 y 11 de mayo de 1996, se destacó que los países de América Latina y del Caribe tienen que resolver numerosos desafíos, como por ejemplo, aumentar la productividad, eliminar la pobreza y minimizar el impacto de la actividad económica sobre el medio ambiente. Surgió el cuestionamiento acerca de lo que esperan los pueblos y los gobiernos de América Latina y del Caribe de sus recursos hídricos, en el contexto de la tarea de conquistar estos desafíos. Se mencionó que todo indica que no habrá una crisis de abastecimiento de agua en la región, como un todo, ya que la precipitación anual media se estima en 1.500 mm, 50% más que el promedio mundial, con un flujo anual de 31% del total global del drenaje terrestre de la superficie, que va para el océano. Sin embargo, la distribución de la precipitación es extremadamente desigual, resaltándose la existencia de regiones áridas¹⁴.

Durante la mencionada Conferencia, quedó evidente la contribución de los recursos hídricos para aumentar la productividad, eliminar la pobreza y minimizar el impacto de la actividad económica en el medio ambiente. De la misma forma, quedó

¹³ Ver también estudio de PIO (2005).

¹⁴ Ver estudio de LEE (1996).

claro, también, que los servicios prestados con base en el uso del agua tendrían que ser financieramente auto-suficientes, incluyendo inversiones de capital¹⁵.

Se observó que, en resumen, los países de América Latina y del Caribe están adoptando los siguientes procedimientos, con respecto a la gestión de sus aguas:

- a) la transferencia de la responsabilidad de un órgano de la administración centralizada del gobierno para otra institución pública autónoma o para los estados o provincias, en el caso de estados federados; y, a una autoridad regional o a una municipalidad, en el caso de países con sistema unitario de gobierno;
- b) la transferencia de responsabilidad de la gestión al usuario del agua, formalmente constituido en asociaciones (especialmente en los casos de riego y abastecimiento humano de agua potable rural);
- c) el otorgamiento de los servicios de concesión a las compañías privadas, especialmente en los casos de abastecimiento de agua potable, saneamiento y obras de infraestructura para la implantación del riego;
- d) la privatización directa mediante la venta de acciones o por licitación para la generación de hidroelectricidad, servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento.

En esta perspectiva, la gestión del agua, sin duda, trae los costos de producción y la necesidad de pagar por su uso. Así, uno de los fundamentos de la nueva gestión hídrica, no sólo en Brasil, sino en varios países de América Latina y del Caribe, se apoya en la cobranza del uso del agua. Las actividades productivas tienen una gran capacidad para generar empleo e ingresos, con mejoría en la calidad de vida.

Además del plano económico y social, el agua también ha sido examinada bajo su enfoque simbólico, en el plano imaginario (político y cultural). El agua está, al

¹⁵ Ver LEE (*op. cit.*, p. 2) en el Documento I - 1.1.

mismo tiempo, en la naturaleza y en la cultura; en los mitos y en la historia. Sin embargo, el agua no representa solamente la virtud, la belleza, la libertad y la purificación. Ella significa, al mismo tiempo, fuente de creación y de destrucción, de vida y de muerte¹⁶.

La muerte se encuentra asociada al agua siempre que se combina gran precipitación atmosférica con topografía accidentada, aumentando la posibilidad de grandes deslizamientos de tierra destruyendo vidas humanas, hecho éste que ocurre en innumerables partes del mundo y, principalmente, en las grandes ciudades brasileñas. La muerte se asocia al agua, también, en los casos de enfermedades transmitidas por ella, principalmente, debido a la falta de servicios de saneamiento básico, mediante riesgos relacionados con la ingestión de aguas contaminadas por agentes biológicos (virus, bacterias y parásitos), a través de contacto directo o, incluso, por insectos vectores que necesitan del agua en su ciclo biológico.

Los agentes biológicos son fuentes de morbilidad y mortalidad en Brasil, especialmente en la Región Nordeste. Estos agentes son responsables por los casos de enteritis, diarrea infantil y enfermedades epidémicas, muchas veces con resultados fatales¹⁷.

Incluso que el agua sea fuente de creación y de destrucción, de vida y de muerte, debemos recordar que hay un conjunto de prácticas culturales y religiosas asociadas con ella. Esto significa que, más allá de que el uso y la gestión del agua estén marcados por la lógica del mercado, subsiste un conjunto de prácticas y manifestaciones derivadas de tradiciones religiosas, que le confieren una dimensión mágica, ampliando sus

¹⁶ Ver estudio de CUNHA (2000).

¹⁷ Según el estudio de la *Fundação Serviços de Saúde Pública* — SESP (1981, p.14), los virus más encontrados en las aguas contaminadas por desechos humanos son los de la poliomielitis y hepatitis infecciosa. Se encuentran entre los parásitos que pueden ser ingeridos a través del agua, la entamoeba histolytica, que causa la amebiasis y sus complicaciones, encontradas en lugares con condiciones sanitarias deficientes. Entre las enfermedades tropicales que se propagan a través de la piel y las mucosas, se encuentra la esquistosomiasis, que se adquiere a través de baños en los ríos, lagos y aguas contaminadas por el *Schistosoma mansoni*, que produce en el organismo humano graves lesiones, disminuyendo la resistencia del individuo e reduciendo su capacidad de trabajo. La malaria es una de las enfermedades más importantes por su carácter endémico. Es transmitida por el insecto infectado por diversos tipos de protozoarios del género plasmodio. Hay otras enfermedades transmitidas por insectos, relacionadas con el agua en zonas tropicales, como la fiebre amarilla, la filariasis y el dengue. Existen algunas enfermedades relacionadas con la ingestión de aguas contaminadas, por ejemplo: la cólera, la disentería basilar, la fiebre tifoidea, la fiebre paratifoidea, la gastroenteritis, la diarrea infantil y la leptospirosis.

significados, y atribuyendo a este elemento de la naturaleza la doble condición de recurso y símbolo¹⁸.

Examinando ahora, desde el punto de vista histórico-constitucional se constata que en Brasil, a partir de 1934, el tema del *agua* pasa a tener interés jurídico para el país, siendo que esta fecha representa un importante marco legal, por dos razones: una, debido al hecho del tema haber tenido tratamiento constitucional y, otra, en razón de haber sido igualmente promulgado el Decreto Federal n. 24.643, del 10 de julio de 1934, conocido como Código de Aguas, instrumento normativo que disciplina *cuáles y cómo son* ejercidos los derechos y deberes sobre las aguas. Durante las décadas del 30 al 70 del siglo pasado, han ocurrido algunos cambios con respecto a esta temática, en el ámbito constitucional. Sin embargo, con la edición de la Constitución Federal de 1988, surgen nuevos conceptos, especialmente en lo que respecta al dominio público del agua y como llevar a cabo su gestión.

Este análisis revela dos importantes momentos en la historia de Brasil: el reflejo del Proyecto Desarrollista Brasileño, que en la década del 30 ya se encontraba esbozado, siendo necesario disciplinar el uso de los recursos naturales, a ejemplo del agua y de los depósitos minerales¹⁹; y la realización de un nuevo pacto social, en 1988, que, de alguna manera, materializó el agotamiento del referido proyecto brasileño y el fin de la Dictadura Militar.

Frente a estos aspectos legales e históricos, se observa que hay un nuevo hito de la administración pública, una nueva política de aguas con el advenimiento de la Ley n°. 9.433, del 8 de enero de 1997, respaldada por la Constitución Federal/88, a través de la cual pasan a adoptarse importantes instrumentos de gestión de los recursos hídricos, a

¹⁸ Ver estudio de SANTOS (1999) que analiza el significado de las aguas en Salvador-Bahia/Brasil.

¹⁹ En esta misma década, además del Código de Aguas, fueron instituidos diversos instrumentos normativos que tratan del uso de los recursos naturales y culturales, a ejemplo de las disposiciones relativas a las medidas de protección de los animales (Decreto n°. 24.645, del 10 de julio de 1934); servicio de defensa sanitaria animal (Decreto n°. 24.545, del 3 de junio de 1934); protección del patrimonio histórico y artístico nacional (Decreto-Ley n°. 25, del 30 de noviembre de 1937); creación de los Parques Nacionales de *Itatiaia*, *Serra dos Órgãos* y de *Iguaçu* (entre 1937 y 39). A principios de la década del 40, fueron instituidos instrumentos normativos que disciplinan la actividad de minaría, a través del Código de Minas (Decreto n°. 1.985, del 29 de enero de 1940); el *tombamento* (acto de reconocimiento del valor cultural de un bien) de bienes de servicio de Patrimonio Histórico Nacional (Decreto n°. 3.866, del 29 de noviembre de 1941); la protección de los depósitos fosilíferos (Decreto-Ley n°. 4.146, del 4 de marzo de 1942); y las aguas minerales (Decreto n°. 7.841, del 8 de agosto de 1945).

ejemplo de la cobranza por el uso del agua, el Plan de Recursos Hídricos, la concesión del derecho del uso del agua y el Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos.

Por varias razones, se justifica la elección de la temática *recursos hídricos* una vez que se encuentra en el orden del día, en un mundo que ya percibió la vulnerabilidad de este recurso natural, que se constituye en insumo básico para el desarrollo económico y, al mismo tiempo, en el elemento necesario para la calidad del medio ambiente y la calidad de vida de las poblaciones.

1.3. Delimitación del objeto de estudio

1.3.1. Delimitación temporal

El estudio enfoca el período histórico de dos décadas, que va de 1988 hasta 2008. Sin embargo, es necesario el análisis de un segmento temporal más amplio para que se pueda comprender el significado del período identificado. Por lo tanto, se adopta como el comienzo de esta evolución histórica los años 30 del siglo pasado, cuando se esbozó el Proyecto Desarrollista Brasileño, apoyado en los conceptos del Estado del Bienestar Social o del Estado Providencia.

Esto significa decir que será examinado, como telón de fondo, un segmento temporal de casi ocho décadas de cambios que condujeron al país a una nueva realidad política, jurídica e institucional. Sin embargo, el enfoque del análisis se limita a las dos décadas mencionadas, que son el marco inicial para la vigencia de la actual Constitución Federal. El segmento temporal más amplio (computado a partir de 1930) tiene que ver como inicio de la promulgación de la legislación orientada al agua como un recurso natural, mientras que el segmento temporal más restricto (contado a partir de 1988) tiene que ver con la redefinición del dominio público del agua, su carácter económico y su gestión descentralizada y participativa.

1.3.2. Delimitación territorial

La cobertura geográfica del estudio implica diversos niveles territoriales. A nivel nacional, se estudia la política pública del agua y cómo este recurso natural fue tratado,

históricamente, por las principales leyes y por el aparato administrativo del país. Deben señalarse en este nivel, los aspectos relativos a la evolución política y económica de Brasil, para que se pueda comprender a qué contexto pertenece. Además, se estudia el proceso de descentralización política y administrativa, que tiene en cuenta los aspectos típicos del federalismo brasileño, apoyado en tres niveles gubernamentales y de poder.

A nivel regional, se examinaron las experiencias de gestión participativa del agua, identificándose las diferencias alcanzadas en distintas regiones brasileñas. Algunas diferencias regionales y estatales pueden ser percibidas, porque, por las dimensiones continentales de Brasil, la distribución y la demanda de agua se producen de modo desigual, así como son distintos los indicadores de desarrollo humano que, sin duda, acaban interfiriendo en la gestión del agua.

Por esta razón, fue elegida una experiencia de un Estado de la Región Nordeste del país, donde predomina el clima semiárido, eligiéndose el Estado de Bahía, así como se identifican otras dos experiencias de estados que se localizan en las Regiones Sudeste y Sur, eligiéndose los estados de São Paulo y Rio Grande do Sul, respectivamente, que se destacan nacionalmente por las experiencias más antiguas y consolidadas en pro de la implementación de una política pública específica y participativa de los recursos hídricos en el país.

Este estudio menciona, también, experiencias internacionales, con mayor énfasis en las de Francia y de España. Según las referencias de diversos autores, el primer país fue fuente de inspiración para la creación del modelo brasileño de gestión del agua, así como para diversos otros países, en el contexto de la economía neoliberal. En el caso de España, se pone en relieve la experiencia del Tribunal de Aguas de Valencia, por el grado de legitimidad y solidaridad alcanzado por los usuarios del agua, en la autogestión de este recurso natural, que ha estado funcionando continuamente desde el año 960 D.C.

En el Tribunal de Aguas de Valencia se enjuicia a los infractores, en plaza pública, con celeridad procesual, con decisiones definitivas tomadas por los propios usuarios del agua (regantes). Esta experiencia llama la atención de los que se interesan por la gestión de los recursos hídricos, ya que, aunque no se constituya en un ente del

aparato estatal del Poder Judicial, juzga y atribuye penalidades a quien no cumple las reglas establecidas por los propios usuarios del agua. Este modelo de autogestión del Tribunal de Aguas de Valencia fue objeto de estudio, también, por la investigadora norteamericana Elinor Ostrom, de la Universidad de Indiana, que recibió el Premio Nobel de Economía en 2009. Ella destacó que el mercado y el Estado, no siempre son las mejores alternativas para garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales, mostrando que experiencias de autogestión vienen dando excelentes resultados.

En el ámbito internacional, además de Francia y del Tribunal de Aguas de Valencia, se mencionan algunas experiencias que se encuentran en implantación en los últimos 30 años, con fondos de los bancos internacionales de desarrollo, que ampararon financiera y metodológicamente la gestión participativa del agua en diversos países del mundo.

1.4. Objetivos y principales cuestionamientos de la investigación

El presente estudio realiza un análisis crítico sobre lo que significa la nueva política pública de los recursos hídricos en el actual contexto histórico brasileño, en un país federado, de dimensiones continentales, frente a una economía globalizada de mercado y frente a un amplio proceso de democratización del país. Busca conocer el actual modelo de gestión de los recursos hídricos y cómo el mismo ha contribuido al perfeccionamiento de la democracia en un país que, históricamente, tiene poca tradición democrática. Además, interesa saber de qué manera la población viene beneficiándose de esta nueva política pública, con relación al proyecto económico, social, ambiental, tecnológico, al perfeccionamiento de los procesos democráticos y a la eficiencia de la máquina pública.

Guían la elaboración de este estudio, las siguientes hipótesis de trabajo, que deberán ser respondidas a lo largo de la realización de la investigación, de conformidad con la metodología propuesta:

Cuestionamiento 1: ¿Puede el modelo de gestión de los recursos hídricos de Brasil, ser considerado adecuado a su realidad social, política y económica? ¿Será posible armonizar su estructura descentralizada de nación federada — con tres niveles

de autonomía política — con otros niveles deliberativos, sin que haya problemas políticos e institucionales que puedan interferir en la eficacia de la gestión de un importante recurso natural, como es el caso del agua?

Cuestionamiento 2: ¿Puede la gestión pública de los recursos hídricos en Brasil considerarse como un indicador de cómo viene direccionándose la Administración Pública en Brasil en estos últimos años?

Cuestionamiento 3: ¿Se constituye la gestión participativa en un instrumento de progreso democrático o corre el riesgo de convertirse en un elemento de manipulación política?

Cuestionamiento 4: ¿Hay avances económicos, sociales y ambientales visibles a partir de la adopción de la nueva política pública de aguas de Brasil, de base participativa?

Cuestionamiento 5: ¿Existe la posibilidad de eficacia de esta nueva política pública en Brasil, inspirada en un modelo de gestión participativa, establecido a partir de presiones y exigencias de un mundo globalizado?

De hecho, lo que se desea conocer es la adecuación del modelo de gestión de recursos hídricos a la realidad social, ambiental, política y económica del país, mediante el enfoque de la participación de la sociedad civil y de los avances que ha proporcionado para el ejercicio de la ciudadanía, para el fortalecimiento de la democracia y para la mayor eficiencia de la Administración Pública en Brasil.

1.5. Procedimientos metodológicos

1.5.1. Consideraciones generales

El estudio parte de situaciones concretas, cuyos aspectos fueron recogidos a partir del análisis de los resultados obtenidos a lo largo de dos décadas y, principalmente, a partir de la implantación de la política pública de recursos hídricos en Brasil, cuya institución se produjo en 1997.

Éste es un estudio que parte de la realidad, elabora abstracciones y retorna a la realidad, refiriéndose, por lo tanto, a una investigación aplicada. Basado en el análisis histórico de la Administración Pública brasileña, se centra en la evolución de los aspectos legales e institucionales de la gestión del agua. Además, por tratarse de una política reciente, y en construcción, donde todavía se sabe poco acerca de los avances que ha proporcionado, se utilizaron entrevistas, llevadas a cabo a partir de cuestionario pre-elaborado, como la principal fuente de información recopilada de los participantes de los colegiados deliberativos. Esta encuesta, por lo tanto, es cualitativa.

La selección de los encuestados no respondió a las reglas estadísticas, pero intentó identificar personas que, con sus experiencias y las funciones que ocupan, ayudan a identificar los avances y las dificultades de la gestión participativa de los recursos hídricos, en la óptica de los diversos segmentos sobre los cuales se sustenta la base de gobernanza de esta gestión: el Poder Público, los usuarios del agua y la sociedad civil. Así, esta investigación se apoya en datos primarios, basados en la percepción de cada persona cuidadosamente elegida, que expuso su posicionamiento sobre cómo construir esta política pública.

1.5.2. Metodología y fuentes de investigación

Desde el punto de vista metodológico, el estudio se desarrolló a través de tres etapas:

1ª Etapa: recopilación de informaciones, mediante fuentes primarias y secundarias;

2ª Etapa: análisis de aspectos relacionados con la Administración Pública en Brasil y con la gestión participativa del agua; y

3ª Etapa: consideraciones sobre las ganancias, dificultades y tendencias de la implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos.

Con respecto a la **1ª etapa metodológica**, fueron recopilados aspectos de orden teórico-conceptual, informaciones de carácter histórico sobre la Administración Pública

brasileña, experiencias internacionales de la gestión participativa de los recursos hídricos, informaciones de orden legal e institucional sobre la Política Nacional de Recursos Hídricos y las políticas estatales de recursos hídricos, informaciones socioeconómicas oficiales de Brasil y el sondeo de temáticas planteadas en los Encuentros Nacionales de Comités de Cuenca Hidrográficas - ENCOB. Además de estos datos obtenidos a partir de fuentes secundarias de informaciones, fueron también obtenidas informaciones de fuente primaria mediante la aplicación de cuestionarios previamente elaborados. Así, pueden ser resumidas las fuentes de consulta de esta investigación:

A — Fuentes Secundarias de Informaciones

- a) *recopilación de informaciones relacionadas con el marco teórico-conceptual:* antes de iniciar la búsqueda de las respuestas pretendidas y presentadas en el ítem 1.4. de este Capítulo, fue necesario conocer el contexto teórico-conceptual sobre las funciones y el papel del Estado, la Democracia, la Gobernabilidad y la Gobernanza, la Gestión Participativa, la Nueva Gestión Pública y las Relaciones Intergubernamentales.

Los referidos conceptos vienen siendo estudiados muy cuidadosamente por la Ciencia Política, especialmente en las últimas décadas, para permitir la comprensión de los grandes cambios que han tenido lugar en el mundo moderno y, en particular, con la Administración Pública. Los antiguos paradigmas ya no permiten comprender la realidad de finales del siglo XX y comienzos del siglo XXI, caracterizada por la velocidad y la movilidad de capitales e informaciones, razón por la cual, es de fundamental importancia llevar a cabo una revaluación y actualización conceptual, a la luz de la realidad y contexto actuales, involucrando una gran intercesión entre fenómenos económicos, políticos, sociales, ambientales, legales e institucionales, que tienen fuerte impacto en la comprensión de la temática que se desea conocer.

Para sustentar el entendimiento sobre el Estado, su papel y las funciones a lo largo del tiempo y, especialmente, en la actualidad, se consultaron textos de

filósofos como Aristóteles, Maquiavelo, Hobbes, Rousseau, Locke, Engels & Marx, Weber y Rawls.

Se buscaron los autores que pudieran apoyar aspectos de orden conceptual, especialmente con respecto a la formación y las funciones del Estado, destacándose su papel en el mundo globalizado²⁰. Se tomó cuidado en conocer algunos aspectos de las relaciones entre Estado en el mundo global y sus desdoblamientos sobre la Administración Pública, que culminaron con la Nueva Gestión Pública y la Reforma del Estado²¹.

Desde el punto de vista conceptual, gran parte del estudio se abocó al conocimiento de los diversos significados atribuidos a la Democracia, destacándose sus relaciones con el Liberalismo/Neoliberalismo y con la globalización²². Democracia y Participación Social se constituyeron en dos importantes focos de atención de este estudio²³, así como la elucidación de los conceptos sobre sociedad civil, Gobernanza y Gobernabilidad, sin hablar sobre algunas perspectivas futuras para la Democracia²⁴.

²⁰ En cuanto al papel del Estado, sus funciones y otros aspectos relacionados con la Teoría General del Estado, fueron consultados: AZAMBUJA (1986), JAPIASSU & MARCONDES (1996), BOBBIO (1992, 1992a, 2001), THERBORN (2004), DALLARI (2010) y BORON (2004). Con relación al papel del Estado en el mundo global y sus consecuencias en la Administración Pública, se destacan los estudios de SOUZA (1985), SADER & GENTILI (1998), RAMONET (1999), SASSEN (1999), MARKOFF (1999), GUÉHENNO (2003) y FUKUYAMA (2005).

²¹ Con relación a la Nueva Gestión Pública-NGP, entre los muchos autores consultados, se destacan: OSBORNE & GAEBLER (1993), OSBORNE & PLASTRIK (2000), OLÍAS DE LIMA (1995, 2001), ABRUCIO (1997), DINIZ (1996), WRIGHT (1996/1997), FERLIE (1999); PINHO (2001), SOUZA (2001), CANALES ALIENDE (2001) y BRESSER PEREIRA (2001). En cuanto a la Reforma del Estado, se consultaron, entre otros: BARZELAY (1989); HARRIS (2000); CALETTI (2001); ECHEBARRIA ARIZNABARRETA (2000) y LAHERA (2000).

²² En lo que se relaciona a la cuestión de la democracia, el neoliberalismo y la globalización, se utilizaron, principalmente, los estudios de SOUZA (1985), SASSEN (1997), RAMONET (1998), MARKOFF (1999), BARROSO (1999), FORRESTER (2001) y GENRO (2002).

²³ En lo que se refiere a la democracia y la participación social, se constituyen en importantes referencias los estudios de: AVELAR (2000), TORO & WERNECK (1997), PUTNAM (1993), RODRÍGUEZ VILLASANTE (1995), TOURAINE (2000), VALLÈS (2000), COELHO (2000), GENRO (2000), TAFALLA & VALENZEULA (2000), FONT & SUBIRATS (2001), FONT (2001), FONT & MEDINA (2001), SUBIRATS (2001), BRUGRÉ & GALLEGO (2001); GOMÁ & FONT (2001), GOMÁ & REBOLLO (2001), NAVARRO YAÑEZ (2001), SANCHEZ (2001) y SARASA & GUIU (2001).

²⁴ Con relación al significado de Democracia, se destacan, entre otros, los estudios de BOBBIO (1988, 1994, 2002), que se refieren a temas específicos, como el Liberalismo y la Democracia, el concepto de sociedad civil y el futuro de la democracia; DAHL (2001) y HUNTINGTON (1991), que constituyen referencias obligatorias sobre la evolución histórica, conceptualización y condiciones para el desarrollo de la democracia. Entre los muchos estudios consultados con relación a la Gobernanza y la Gobernabilidad, pueden mencionarse los estudios de: PRATS I CATALÁ (1998 a), WORLD BANK (1992 a/b, 1993, 1997), VALLÈS (2000); SAEZ (1994), DINIZ (1995), FERREIRA FILHO (1995), ARBÓS & GINER (1996) y AGUILAR VILLANUEVA (2000).

Aún en materia de Democracia, se puede resaltar la literatura respecto a su situación en América Latina y en Brasil, especialmente con relación a los procesos históricos y políticos relativos a las cuestiones de la democracia representativa²⁵.

Todos los temas anteriormente mencionados se constituyen en la matriz necesaria para la comprensión de la actual Administración Pública, en particular, de la Nueva Gestión Pública y de las relaciones intergubernamentales²⁶.

Se dio énfasis al proceso histórico-evolutivo en la conformación de la Administración Pública Brasileña, especialmente con relación a la participación de la sociedad civil en esta Administración²⁷. Así, pasa a ser de interés, para el propósito de este estudio, la participación social en la Administración Pública; el Poder Local; los movimientos sociales y la Reforma del Estado Brasileño²⁸.

- b) *recopilación de informaciones de carácter histórico*: es, especialmente, la compilación realizada para el conocimiento de la evolución de la Administración Pública en Brasil. Fueron estudiadas las obras de los autores que aportan informaciones para la comprensión del proceso evolutivo de la Administración Pública en Brasil y, en particular, sobre la Reforma del Estado Brasileño, Control Social y Agencias Reguladoras, dando relieve a sus aspectos jurídico-

²⁵ En cuanto a los aspectos relacionados con la democracia en América Latina, se destacan los estudios de BORON (1994, 1998, 2004); SADER & GENTILI (2004); NUN (2002) y VALLESPÍN (2002), que se preocupan con la calidad e y el tipo de democracia “vigente” en el continente. La democracia en Brasil fue objeto de atención por parte de los siguientes autores: GOMES (1977), SADER (1988, 2004), CARDOSO (1993), WEFFORT (1994), PINHEIRO (2002) y REIS (2002). En cuanto a los aspectos políticos, de orden eminentemente electoral, se destaca, fundamentalmente, el estudio de BETHELL (2002). A su vez, CHAUI (2005) trae importante análisis sobre la democracia como ideología y sus obstáculos en Brasil.

²⁶ Sobre esta temática, en América Latina, se consultaron: HAGGARD (1997); ACHARD & FLORES (1997); KLIKSBERG (1987); DRAIBE (1997); PRATS I CATALÁ (1998); BRESSER PEREIRA (1993), entre otros. El análisis de las Relaciones Gubernamentales contempló las obras de los siguientes autores: ANDERSON (1960), ROSE (1984), WRIGHT (1984 e 1988), GIANNINI (1986), BRUGUÉ & GOMÁ (1998), ELAZAR (1989 e 1991), BENNET (1990), OATES (1990), AGRANOFF (1992), ARRETCHÉ (1996), BAÑON & CARRILLO (1997) y CRESPO GONZÁLEZ (2001). Los seis primeros autores mencionados se dedicaron a examinar la cuestión de la descentralización y, los tres últimos, se concentraron en la revisión de cuestiones intergubernamentales. Los otros autores fijan su enfoque en la cuestión de la importancia del Poder Local.

²⁷ Entre los autores que presentan subsidios para la comprensión del proceso evolutivo de la Administración Pública en Brasil, se destacan, principalmente KEINERT (2000), BRESSER PEREIRA (2003), TORRES (2004), PESSOA DE QUEIROZ (1965), VINHAS DE QUEIROZ (1965), MARTINS (1965, 1997, 2002), PRADO Jr. (1969), FURTADO (1971, 1982), OLIVEIRA (1973), GOMES (1977), LIMA (1986), CARDOSO (1993), LIMA Jr (1998) y FAORO (2001).

²⁸ En el caso de Brasil, se destacan los escritos de GOHN (1990 y 2000), WANDERLEY (1991), TEIXEIRA (1996) y RAICHELIS (1998), que tratan de consejos populares, participación popular y movimientos sociales.

institucionales²⁹. Se examinaron los aspectos históricos relacionados con la evolución de la ciudadanía y de la participación social en la Administración Pública³⁰.

- c) *recopilación de experiencias internacionales de gestión participativa de los recursos hídricos*. Fueron mencionadas diversas experiencias internacionales sobre la moderna gestión de los recursos hídricos, mas, concentrándose en las experiencias francesa y española. En el primer caso, se utilizaron los estudios de autores que, puntualmente, mencionan Francia como fuente inspiradora de la gestión de las aguas dulces en Brasil³¹. La experiencia española de gestión del agua considerada para este estudio se refiere a la moderna gestión participativa en España a la luz de su legislación y, en especial, en atención a la moderna Directiva Europea de Aguas³².

Además de la reciente experiencia española de gestión de los recursos hídricos, este estudio manifiesta gran interés por la experiencia del Tribunal de Aguas de Valencia, que hace más de mil años ha supervisado y controlado el uso del agua del río Turia, examinándose las “Ordenanzas” aprobadas por la Real Orden, en 1843, y diversas obras escritas por estudiosos sobre este Tribunal³³. La experiencia del Tribunal de Aguas de Valencia muestra una forma de administrar el agua sin la influencia del neoliberalismo. El interés de este estudio por la experiencia de este Tribunal reside justamente en saber cómo las cosas acontecían y continúan aconteciendo sin la actuación directa del Estado. Éste fue

²⁹ Sobre la Reforma del Estado Brasileño, Control Social y Agencias Reguladoras, se destacaron los aspectos jurídico-institucionales, con los que mucho contribuyeron: FIORI (1991), MAMELUQUE (1995), ABRUCIO (1997), DINIZ (1997), DINIZ & AZEVEDO (1997), BRESSER PEREIRA (1997, 1999 b, 2001), GENRO (1998), OLIVEIRA (1998), CARDOSO (1998), AGUILLAR (1999), SOUTO (2000), SOUZA (2001), BARROSO (2004) y FIGUEIREDO (2004), además de los estudios de la ABAR (2003) y de la Casa Civil (BRASIL, 2003).

³⁰ En cuanto a la evolución de la ciudadanía y de la participación social en la Administración Pública, se pueden mencionar los estudios de REIS, (2002), GOHN (2000) y MARTINS (1999).

³¹ Entre los estudios que mencionan la experiencia francesa de la gestión de las aguas, se pueden mencionar: CARRERA-FERNANDEZ & GARRIDO (2003); MARTINS (2008); SILVA & PRUSKI (2000); FARIAS (2005) y DUC (1992).

³² Ver la Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que estableció un marco comunitario de actuación en el ámbito de la gestión de aguas. Ver estudio de ESPLUGA; BRUGUÉ & POMEROY (2009); MOREU BALLONGA (1999) y los estudios coleccionados en los Anales del 1º Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas (1999).

³³ Los autores consultados sobre el Tribunal de Aguas de Valencia, en España, fueron: de FAIREN GUILLEN (1988), GINER BOIRA (1995), ALMERICH & JARQUE (2002) y del AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1997). Cabe mencionar el estudio de OSTROM (1990), que ganó el Premio Nobel de Economía en 2009, que se refiere a las experiencias positivas de autogestión.

el punto de concentración del estudio de OSTROM (1991), que tiene gran relevancia para este estudio³⁴.

Aún en esta etapa de recopilación de informaciones, fueron conocidos los resultados derivados de experiencias que se apoyan en la gestión participativa del agua en países de Asia, América Latina y África, apoyadas económicamente por los recursos financieros del Banco Mundial. El *Documento de Política del Banco Mundial: La Ordenación de los Recursos Hídricos* (1994) y otros informes de esta institución internacional de desarrollo, constituyen una referencia necesaria para la comprensión de los supuestos de lo que significa la gestión descentralizada, el nuevo rol del Estado y de la sociedad civil, en este nuevo contexto mundial.

- d) *recopilación de informaciones de orden jurídico e institucional* sobre las políticas nacionales y estaduais de recursos hídricos: en particular, de Rio Grande do Sul, de São Paulo y de Bahia, así como en los sitios especializados³⁵.

Fueron examinados estudios que evalúan, bajo diversos enfoques, el significado de la forma moderna de hacerse gestión del agua en Brasil³⁶, no pudiendo dejar de destacarse los importantes análisis elaborados por el Proyecto Marca de Agua, que se dedica a conocer como viene desarrollándose la gestión participativa del agua en Brasil³⁷.

- e) *recopilación de informaciones socioeconómicas* oficiales de Brasil, que muestran el desempeño de la economía, de la demografía y de otros aspectos sociales relevantes para este estudio, de la *Fundação IBGE*.

³⁴ OSTROM (1990) ganó el Premio Nobel de Economía en 2009, donde ese Tribunal de Aguas fue fuente de inspiración para concluir que ni el Estado ni el mercado son las mejores alternativas para garantizar la sustentabilidad de los recursos naturales, mostrando que experiencias de autogestión, como es el caso de ese Tribunal, están dando excelentes resultados. El Premio Nobel de Economía fue dividido igualmente entre Elinor Ostrom y Oliver E. Williamson. Ambos destacaron la cuestión de la gobernanza económica, y el segundo autor, mencionó la importancia de esta gobernanza a través de las corporaciones.

³⁵ Ver www.cnrh.gov.br; www.ana.gov.br; www.daee.sp.gov.br; www.sema.rs.gov.br; www.sigrh.sp.gov.br; www.sema.ba.gov.br; www.inga.ba.gov.br, entre otros.

³⁶ En este particular, se destacaron los estudios de GRANZIERA (1993), MUÑOZ (2000), TUCCI, HESPANHOL & CORDEIRO NETTO (2001), BRASIL MMA/ANA (2001), GARJULLI (2001 a/b), CARRERA-FERNANDEZ & GARRIDO (2003), ABERS (2010), POMPEU (2006), PIO (2005), FORUM NACIONAL DE COMITES DE BACIAS HIDROGRAFICAS & WWF (2005), PLENARIUM (2006), entre otros estudios.

³⁷ Ver PROJETO MARCA DAGUA (2003 y 2008).

B — Fuentes Primarias de Informaciones

- f) *recopilación de informaciones a partir de la participación sistemática en los Encuentros Nacionales de Comités de Cuenca Hidrográficas — ENCOB*, que es el Foro Nacional de los Comités de Cuencas Hidrográficas, que se reúne anualmente desde 1999³⁸. Se procedió al sondeo de temáticas que fueron destacándose a lo largo de esos eventos nacionales, porque se considera que expresan muy bien la dinámica relacionada con la evolución de la gestión del agua y lo que hay de más simbólico en términos de participación social, en poco más de una década de gestión participativa del agua en Brasil.

Cabe señalar que a partir del Foro Nacional de los Comités de Cuencas Hidrográficas, surgió el Foro Nacional de la Sociedad Civil en los Comités de Cuencas Hidrográficas, el FONASC. CBH (en 2001) y el Foro Nacional de Órganos Gestores de Recursos Hídricos, el FNOGA (en 2008). Se trata de redes de comunicación, vía internet, que congregan, respectivamente, numerosas representaciones de la sociedad civil y de los representantes de los órganos del Poder Público, que son responsables de la gestión del agua. Estos foros se constituyeron en fuente de información, porque ambos se preocuparon en dar sustentación técnica y política a sus segmentos en el contexto del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas.

- g) *recopilación de informaciones por medio de entrevistas* a partir de cuestionarios previamente elaborados, de carácter cualitativo, que buscaron conocer la percepción y el entendimiento que tienen las representaciones de los tres segmentos que componen la base de la gestión participativa en Brasil (usuarios del agua, sociedad civil y Poder Público) sobre la implementación de la nueva política pública de recursos hídricos en el país. Las personas entrevistadas se encuentran relacionadas en el ANEXO XII de esta investigación.

³⁸ Los Encuentros Nacionales de Comités de Cuencas Hidrográficas — ENCOB se realizaron anualmente desde 1999, en las siguientes ciudades brasileñas: Ribeirão Preto/SP (1999), Fortaleza/CE (2000), Belo Horizonte/MG (2001), Balneario de Camboriú/SC (2002), Aracaju/SE (2003), Gramado/RS (2004), Ilhéus/BA (2005), Vila Velha/ES (2006), Foz do Iguaçu/PR (2007), Rio de Janeiro/RJ (2008); Uberlândia/MG (2009) Fortaleza/CE (2010) y São Luiz/MA (2011).

Los cuestionarios fueron elaborados para servir como apoyo a las entrevistas realizadas por la investigadora con los miembros de los colegiados de recursos hídricos que integran el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH, tres Consejos Estaduales de Recursos Hídricos (Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia) y seis Comités de Cuencas Hidrográficas (dos de cada uno de los tres estados).

Para los propósitos de este estudio, no fueron seleccionados comités de cuencas hidrográficas de ríos de la Unión (cuencas interestaduais). Se sabe que el estudio referente a la gestión participativa que se desarrolla en el ámbito de estos comités complementaría perfectamente lo que se desea expresar en este estudio. Sin embargo, ampliaría mucho el ámbito de esta investigación, tanto en tiempo como en costo. Así, se consideró, para los propósitos de este estudio, que el análisis de los procesos participativos de los comités de cuencas hidrográficas de ríos de la Unión requiere otro estudio específico. Cabe señalar que estos comités de cuencas han sido objeto de investigación de diversos académicos, así como de evaluación y monitoreo sistemático por el Ministerio del Medio Ambiente y sus órganos vinculados, en especial, por la Agencia Nacional de Aguas — ANA, cuyos resultados se encuentran en su página en la Internet: <http://www2.ana.gov.br>

Además de los miembros de los colegiados mencionados, se entrevistaron dirigentes y técnicos de órganos gestores federales y estaduais de recursos hídricos, a ejemplo de la Agencia Nacional de Aguas — ANA y de la Secretaría de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano, ambas instituciones vinculadas al Ministerio del Medio Ambiente — MMA, además de los órganos gestores estaduais (secretarías y autarquías).

Fueron, también, entrevistados consultores, profesores universitarios, representantes de organismos de la sociedad civil, usuarios del agua, según la distribución expresa en el CUADRO I (profesionales de recursos hídricos). Son personas que hace muchos años lidian con la gestión del agua y que no podrían quedarse fuera del alcance de esta investigación, por la experiencia que poseen.

Cabe destacar que la identificación de los encuestados se dio a partir de la orientación de los profesionales que organizaban los comités de interés de esta investigación o que estaban al frente de la gestión de los recursos hídricos en los respectivos estados. Así, muchos de los encuestados se identificaron a partir de su actuación en colegiados y por conocer el funcionamiento del sistema de gestión del agua de sus respectivas áreas de actuación. En este sentido, no fueron aplicados muestreos estadísticos, hecho éste que torna que los resultados de las entrevistas sean de cuño cualitativo.

Se constituyeron en principales puntos tratados en las entrevistas: aspectos de orden legal e institucional; cuestiones relacionadas con el dominio público del agua y el federalismo; capacidad deliberativa de los colegiados; grado de integración de políticas de medio ambiente, recursos hídricos con las políticas sectoriales; tipos de progresos obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos (económicos, sociales, ambientales, tecnológicos, para el perfeccionamiento del proceso democrático, para la eficiencia del aparato administrativo); dificultades y tendencias en la ejecución de este tipo de gestión.

En cuanto a las entrevistas realizadas en organizaciones situadas fuera de Brasil, fueron recopiladas informaciones con un representante del Banco Mundial³⁹ y del Tribunal de Aguas de Valencia/España. En el caso del Banco Mundial, la elección se justifica en la medida en que este agente internacional de desarrollo ha financiado acciones de implementación de la política pública de recursos hídricos en Brasil, tanto a nivel federal como estadual, así como en otros países. Se trata de conocer la visión que su representante tiene de la gestión participativa que se desarrolla en Brasil, así como la importancia que la temática “recursos hídricos” despierta con relación a la financiación de proyectos de este Banco.

³⁹ Fue entrevistado el Sr. Larry Simpson, representante del Banco Mundial en el Proyecto de Gestión de los Recursos Hídricos del Estado de Bahia – PGRH.

El total de entrevistas y su distribución a nivel internacional y nacional (federal y estadual) se presentan en el CUADRO I, siendo que las personas consultadas se encuentran nominalmente identificadas en el ANEXO XII. Los ANEXOS II a XI presentan los modelos de cuestionarios que sirvieron como referencia para las entrevistas realizadas. Vale la pena mencionar que el 90% de las entrevistas fueron realizadas personalmente por la propia investigadora, cuya duración promedio fue de aproximadamente una hora y media, cada una de ellas, y sólo el 10% del total de las fuentes individuales consultadas fueron recogidas a través de cuestionarios encaminados y respondidos por la *internet*.

Inicialmente se llevó a cabo el intento de obtener las respuestas mediante cuestionarios enviados por internet. Sin embargo, el porcentaje de retorno fue pequeño. Los que enviaron los cuestionarios respondidos por el internet fueron principalmente los consultores y los representantes del Gobierno Federal. Para lograr los resultados planificados, la investigadora se trasladó algunos miles de kilómetros, en Brasil (aproximadamente 25.000 km) para entrevistar personalmente a los miembros de los comités de cuencas hidrográficas, de los consejos estaduais y consejo nacional de recursos hídricos, representantes de órganos gestores de recursos hídricos y otros entrevistados, como se muestra en el ANEXO XIII, presentado al final de este trabajo.

De cualquier suerte, incluso con el desplazamiento de la investigadora para el local de residencia de los entrevistados, hubo dificultades en la programación de las entrevistas, ya que estos locales no se encuentran próximos unos de los otros, como puede verse por el número de ciudades visitadas, mencionadas a continuación y presentadas en el ANEXO XIII, así como fue difícil elaborar un calendario de reuniones, porque los entrevistados estaban con sus agendas repletas de actividades profesionales, especialmente porque se encontraban involucrados con otras iniciativas de carácter participativo relacionadas con las temáticas de Medio Ambiente y Saneamiento, asuntos directamente correlacionados con la temática de los recursos hídricos.

CUADRO I — Entrevistas realizadas

Nivel Nacional (n. de entrevistados)					Nivel Internacional (n. de entrevistados)	
NIVEL FEDERAL (CNRH)	NIVEL ESTADUAL/COMITÉS			PROFESIONALES DE RECURSOS HÍDRICOS	BANCO MUNDIAL	TRIBUNAL DE AGUAS DE VALENCIA
	Rio Grande do Sul - Sinos - Tramandaí	São Paulo - Sorocaba y Médio Tietê - Piracicaba, Capivari y Jundiaí	Bahia - Recôncavo Norte - Itapicuru			
Consejo Nacional: 4	Consejo Estadual: 3	Consejo Estadual: 4	Consejo Estadual: 3	Región Nordeste (11) Región Sudeste (4) Región Sur (2)	1	3 -Secretaría del Tribunal - Abogado local - Representante de un canal de riego (Síndico)
Comité: --	Comités: 12	Comités: 13	Comités: 9			
Poder Público Federal: 6 (ANA/ SRH)	Poder Público Estadual: 1	Poder Público Estadual: 1	Poder Público Estadual: 1			
10	16	18	13	17	1	3
TOTAL DE ENTREVISTADOS – 78						

Fuente: Organización de la propia investigadora.

Para la aplicación de los cuestionarios, en territorio nacional, fueron visitadas las siguientes ciudades brasileñas:

- a) Porto Alegre y Osório, en el Estado de Rio Grande do Sul⁴⁰;
- b) São Paulo, Sorocaba, Piracicaba, Iperó y Holambra, en el Estado de São Paulo;
- c) Salvador, algunas ciudades de su Región Metropolitana y Senhor do Bonfim, en el interior del Estado de Bahia;
- d) Brasília/DF, capital del país;

⁴⁰ Aunque los entrevistados residieran en São Leopoldo, Canoas, Tramandaí, Osório y Porto Alegre, los cuestionarios se aplicaron en las dos últimas ciudades citadas, en razón de la colaboración de los entrevistados que no escatimaron esfuerzos en desplazarse de sus ciudades para colaborar con la investigación. Lo mismo ocurrió con los entrevistados de Ponto Novo y Campo Formoso, que se desplazaron para Senhor do Bonfim, en el Estado de Bahia, con el mismo objetivo.

- e) Maceió, en el Estado de Alagoas;
- f) Ilhéus, en el Estado de Bahia, y Vila Velha, en el Estado de Espírito Santo, durante los Encuentros Nacionales de Comités de Cuencas Hidrográficas (Encuentros VII y VIII), en 2005 y 2006, donde se concentraban los miembros de los comités de cuencas hidrográficas de todo el país.

Todo lo que fue tratado en este ítem se refiere a la recopilación de informaciones de importancia para la investigación y sus fuentes. Se trata, por lo tanto, de la 1ª. etapa metodológica del estudio.

Con respecto a la **2ª etapa de esta investigación**, se procedió el análisis realizado a partir de las diversas fuentes mencionadas anteriormente para comprender:

- a) la evolución de la Administración Pública en Brasil;
- b) las experiencias internacionales de gestión de los recursos hídricos, sean ellas de cuño liberal y no liberal, con el objetivo de comprobar las distintas formas de actuación del Estado;
- c) las experiencias federal y de tres estados brasileños con respecto a la gestión participativa de los recursos hídricos.

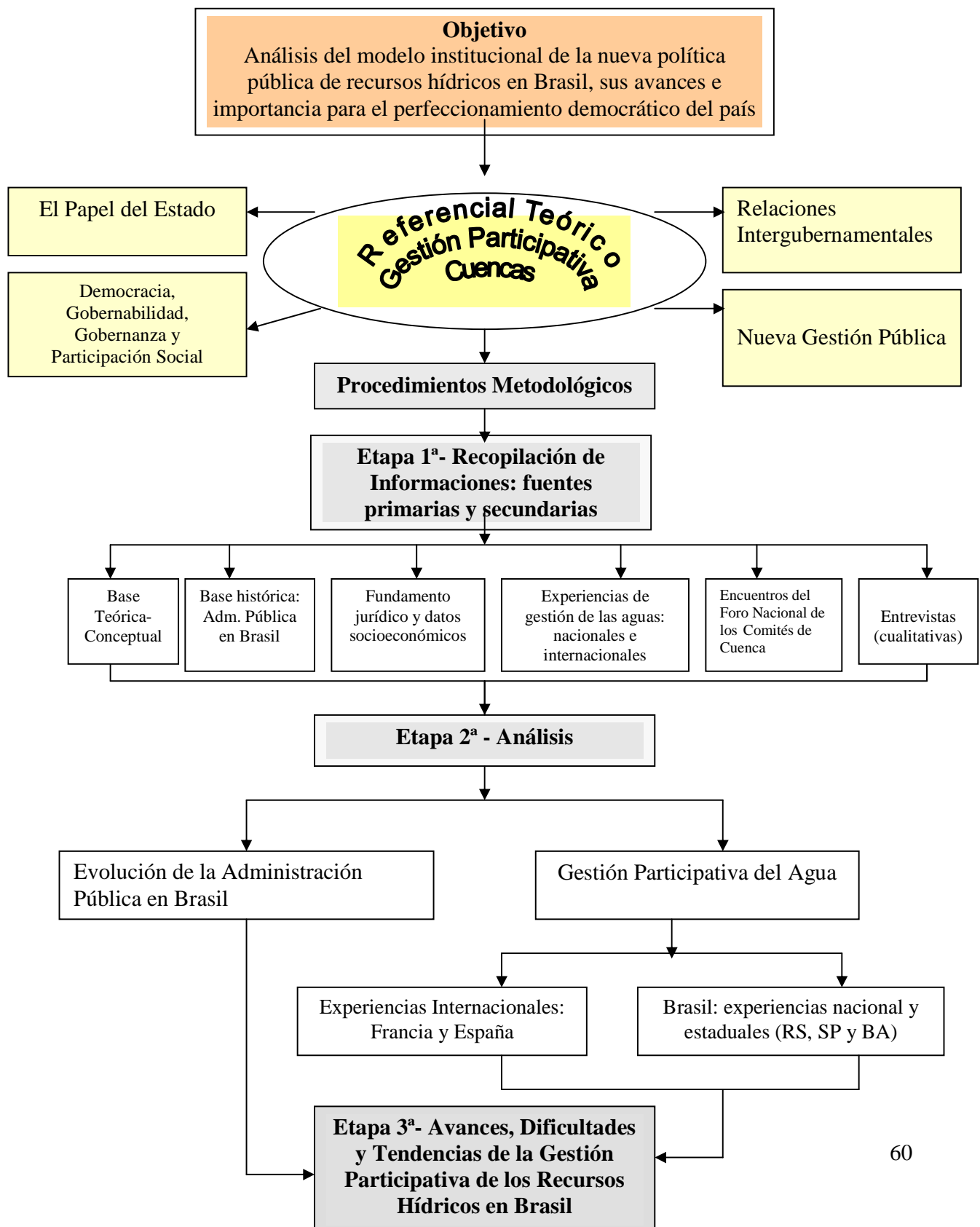
En cuanto a la **3ª etapa de la metodología** adoptada, se consideraron las tendencias, los avances y las dificultades de la gestión del agua en Brasil, teniendo como base el referencial teórico adoptado, los resultados de las entrevistas, debidamente cotejados con las hipótesis de trabajo previamente identificadas en el ítem 1.4 de este Capítulo.

1.5.3. Guía Metodológica

La FIGURA I presenta la Guía Metodológica que describe las tres etapas y los procedimientos metodológicos mencionados.

FIGURA 1 - Guía Metodológica

**La Gestión Participativa del Agua en Brasil:
aspectos legales, institucionales y políticos (1988 a 2008)**



CAPITULO II — LA CRISIS DEL ESTADO MODERNO Y LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

2.1. Consideraciones introductorias

La Política Nacional de Recursos Hídricos, de 1997, destaca el proceso de descentralización de la Administración Pública y de la participación de los diversos actores en la gestión de los recursos hídricos de dominio público de la Unión y de los Estados federados/Distrito Federal. Se sabe, también, que con la Reforma del Estado brasileño hubo cambios importantes desde el punto de vista institucional, pudiendo destacarse el perfeccionamiento del proceso democrático, el estímulo a la negociación entre los actores involucrados en la cuestión hídrica y muchos cambios dentro de las organizaciones gubernamentales, tales como la creación de las agencias reglamentarias y ejecutivas (autarquías especiales).

Por tratarse de un estudio de la Administración Pública, antes de abordar la política pública de recursos hídricos en Brasil, es necesario conocer algunos aspectos histórico-evolutivos relacionados con el papel del Estado, su función y como se ha ido transformando a lo largo del tiempo. Esto porque el mundo globalizado viene exigiendo grandes modificaciones por parte de los Estados Nacionales, llegando incluso, a alterar condiciones consideradas, tradicionalmente, como esenciales para su existencia.

A través del estudio de la gestión de los recursos hídricos en Brasil, es posible conocer un poco acerca de la Administración Pública brasileña moderna. Este tipo de gestión es un indicador de la Nueva Administración Pública en Brasil, cuyas bases fueron lanzadas en tres oportunidades: en la Constitución Federal de 1988, en la apertura comercial de 1990 y en la Reforma del Estado Brasileño, de 1995. La Constitución Federal/88 determinó la creación de un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos. A su vez, la apertura comercial reinsertó al país en la nueva economía global y la Reforma del Estado definió la forma de actuación del Poder Público a través del rediseño de su estructura administrativa y de la participación de los otros segmentos en la coparticipación de la gestión de los asuntos públicos.

La Política Nacional de Recursos Hídricos surge a partir de estos tres marcos de orden legal, económico y administrativo, que indujeron a importantes cambios desde el punto de vista institucional, cuyo diseño de las nuevas organizaciones privilegió la negociación entre los actores intervinientes en el uso y consumo del agua, estimulando la descentralización de la Administración Pública.

2.2. Aspectos conceptuales

Antes de mencionar cualquier aspecto relacionado con la importancia y las funciones del Estado, vale la pena intentar conceptualizarlo. Algunas definiciones de Estado terminaron siendo dejadas de lado a lo largo del tiempo, por ejemplo, la que el Estado es la nación políticamente organizada, concepto éste que imperó durante el siglo XIX⁴¹.

Como concepto jurídico, cabe mencionar que el Estado es el orden jurídico soberano que tiene por finalidad el bien común de un pueblo situado en determinado territorio⁴², así como, se constituye en el orden coactivo normativo de la conducta humana⁴³.

Además de la definición apoyada en la visión jurídica, se ha destacado la noción social de Estado, según la cual él es un Pueblo establecido en un territorio y organizado bajo un poder supremo originario de imperio, para actuar como acción unitaria sus propios fines colectivos⁴⁴.

En cualquier caso, pueden ser también presentadas algunas definiciones que figuran en diccionarios especializados, con una visión más amplia sobre el Estado, a saber: el Estado es un conjunto organizado de las instituciones políticas, jurídicas, policiales, administrativas y económicas, bajo un gobierno autónomo y ocupando un territorio propio e independiente. Distingue el Estado de sociedad civil, porque se entiende por esta última el conjunto de los hombres o ciudadanos viviendo en una cierta

⁴¹ Según comentario de DALLARI (2010, p. 117).

⁴² Según DALLARI (*op. cit.*, p. 119).

⁴³ De acuerdo con el concepto de HANS KELSEN. Ver DALLARI (*op. cit.*, p. 119).

⁴⁴ Ver concepto de RANELLETTI (1955), en el estudio de DALLARI (*op. cit.*, p. 118).

sociedad, bajo leyes comunes. En la concepción marxista, el Estado no es nada más que la forma de organización que la burguesía se otorga, en el sentido de garantizar sus intereses y de mantener su poder ideológico sobre los hombres⁴⁵.

El Estado es una sociedad por constituirse en un grupo de individuos unidos y organizados permanentemente para realizar un objetivo común. Se denomina sociedad política, porque, teniendo su organización determinada por normas del Derecho Positivo, es jerárquica en la forma de gobernantes, gobernados y tiene una finalidad propia, el bien público⁴⁶.

Existen numerosas teorías sobre *cómo* y *cuándo* surgió el Estado. Hay cierto consenso en el hecho de que la sociedad humana ha existido sin el Estado durante un período, siendo que, posteriormente, el mismo fue constituido para satisfacer las necesidades o conveniencias de los grupos sociales⁴⁷. El concepto de Estado, por lo tanto, no es un concepto general válido para todos los tiempos. Surge cuando nace la idea y la práctica de la soberanía, hecho éste que sólo ocurrió en el siglo XVII, en particular, en 1648, el año en que se firmó la Paz de Westfalia.

Las libertades, la propiedad y la seguridad de las personas siempre se mencionaron como cuestiones relevantes para explicar el origen del Estado. El *estado de naturaleza* y el *estado de guerra* fueron remplazados por el *estado civil*, un ente artificial, construido a partir de pactos. Por lo tanto, cumple con la función de salvaguardar la integridad física de las personas, territorial y patrimonial⁴⁸.

Junto al origen del Estado, también son temas recurrentes la *crisis del Estado* y *el fin del Estado*. De acuerdo con el análisis de los textos de varios autores se concluye que, aunque no tenga vida eterna, el Estado, incluso en crisis, está lejos de ser innecesario, como se verá a continuación.

⁴⁵ De acuerdo con JAPIASSU & MARCONDES (1996, p. 90).

⁴⁶ Ver AZAMBUJA (1986, p. 2), .

⁴⁷ Ver DALLARI (*op. cit.*, p. 44).

⁴⁸ Ver Rousseau, Locke y otros contractualistas que explicaron el origen del Pacto Social.

2.3. La Crisis del Estado

2.3.1. Las Funciones del Estado

Se comenta que el Estado está en crisis y que él ya no es el mismo. La crisis del Estado no se refiere al fin del Estado, pero dice respecto a la crisis del tipo de Estado - el “Estado Democrático de Derecho”, que ya no es capaz de hacer frente a las demandas de la sociedad y de aquellas generadas por el propio Estado.

El Estado ejerció el poder de forma única e indivisible. Hoy, él tiene que dividir este poder con diversos actores de la sociedad civil. En este sentido, *la “participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades”*, como uno de los fundamentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos, sin duda, se constituye en una especie de indicador de los nuevos tiempos del Estado. Se trata de otro tipo de contrato social que se establece entre el Estado y los demás participantes que comparten la gestión política de los asuntos públicos.

En el caso de la gestión de las aguas dulces brasileñas, el Estado instituye colegiados deliberativos, a ejemplo de los comités de cuencas hidrográficas, consejos nacional y estatales de recursos hídricos, que deciden sobre cuestiones relacionadas con el arbitraje de conflictos entre los diferentes usos y entre los diversos usuarios del agua; la aprobación de los Planes de Recursos Hídricos (de cuencas hidrográficas, y Planes Estatal y Nacional de Recursos Hídricos), entre otras deliberaciones pertinentes.

Si fueran otros tiempos, el Poder Público no precisaría de nadie para establecer los mejores usos de un bien que le pertenece: el agua.

Todo indica que el modelo de gestión del agua fue destinado a vigorizar las fuerzas del Estado, caso se aplique el entendimiento de que es necesario establecer una nueva contractualidad entre el Estado y las otras fuerzas sociales.

Existen visiones negativas del Estado: el *Estado como mal necesario* o el *Estado como mal no necesario*, entendiéndose esta segunda visión como la idea del fin del Estado. Cuando la sociedad civil, en la forma de sociedad de libre mercado, avanza en

la reclamación de restringir los poderes del Estado (el *Estado como mal necesario*), asume la figura del “Estado Mínimo”, que se convierte en el denominador común de todas las expresiones más importantes del pensamiento liberal⁴⁹. El *Estado como un mal no necesario* remite al nacimiento de una sociedad que puede sobrevivir y prosperar sin el aparato coactivo. Considerado como *un mal necesario* o como *un mal no necesario*, la verdad es que el Estado, a pesar de la crisis, ha ido ganando protagonismo a lo largo del tiempo.

Delante de los cambios que se fueron produciendo con el Estado, se pregunta cuáles deben ser sus actuales funciones. Para entenderlas mejor, se presentan tres visiones ideológicamente distintas sobre lo que debería ser el Estado, en la actualidad: una visión de cuño social; otra, de cuño capitalista neocontractualista y, otra, de base neoliberal.

Para la visión de cuño social, debemos destacar la importancia de asegurar la subsistencia, la garantía y la seguridad de los individuos, así como, la promoción de la cohesión social. Para ello, es necesaria la recolección de impuestos y garantizar la moneda (y los contratos)⁵⁰. En una visión más social del Estado, se debe considerar la necesidad del Estado de ocuparse de funciones de soberanía, a ejemplo de las funciones de la policía, la justicia y la defensa, y de funciones de solidaridad, ya que se constituye en una enorme máquina de redistribuir riquezas y un regulador económico⁵¹.

Por otro lado, desde un punto de vista neocontractualista, el Estado debe proporcionar igualdad de oportunidades y libertad para todos (educación, salud, vivienda, etc.). Esto significa que nadie debería estar por debajo de un determinado nivel, razón por la cual tiene sentido, en este contexto global y neoliberal, la adopción de pactos sociales encaminados a la implementación de programas de renta mínima,

⁴⁹ Ver BOBBIO (1992, p. 129).

⁵⁰ De acuerdo con la visión de WEFORT (1994, p. 79), éstas deberían ser las cuatro funciones básicas del Estado Nación. Para él, los estados de América Latina están fallando en muchas de estas funciones básicas. Ocurre que el Estado no consigue desempeñar bien estas funciones. No consigue cobrar sus impuestos, lo que provoca la escasez crónica de recursos financieros para todas las áreas, en particular, la social, la económica y la de la salud. No consigue establecer mecanismos justos de redistribución de los ingresos y el crecimiento de la igualdad social. En otras palabras, el Estado existe, pero no desempeña bien su papel.

⁵¹ De acuerdo con las ideas de GUÉHENNO (2003, p. 42), inclusive las funciones más tradicionales del Estado están siendo sometidas a una erosión lenta y continua, pasando a ser mero prestador de servicios, banalizando su papel delante de la sociedad.

seguros de desempleo, complementación de renta, etc. En este caso, el Estado debe preocuparse, fundamentalmente, en la reducción de las desigualdades, debiendo actuar para evitar la formación de carteles; garantizar condiciones de trabajo, tales como el pleno empleo y la libre elección de profesionales; distribuir la riqueza existente mediante atributos y realizar ajustes con respecto al derecho a la propiedad⁵².

Por su vez, conforme la visión neoliberal, el Estado debe dividir el peso de sus tareas con la sociedad civil, valorizando, así, aspectos de orden institucional, defendiendo una salida a través de la participación social en los procesos de la construcción de políticas públicas. Aunque algunos temas deban estar necesariamente bajo la competencia del Estado, quedó demostrado que muchas naciones no constan con las bases institucionales imprescindibles para que el mercado se desarrolle con tranquilidad⁵³.

De un modo general, pueden destacarse entre los temas que se encuentran bajo la competencia del Estado: el establecimiento de un orden jurídico básico, el mantenimiento de políticas relacionadas con la estabilidad macroeconómica, la garantía de servicios sociales básicos y de infraestructura, la protección de grupos vulnerables, y la defensa del medio ambiente.

En este sentido, la idea de fortalecer instituciones, tornándolas autosostenibles, viene siendo la base de las acciones desarrolladas por diversos organismos internacionales, en especial, los bancos internacionales de desarrollo⁵⁴. Este esfuerzo quedó conocido en los Estados Unidos como “construcción de naciones”⁵⁵. Después de

⁵² Conforme RAWLS (1997, § 43).

⁵³ Los niveles elevados de delincuencia y violencia y un sistema judicial imprevisible se combina para constituir lo que el Informe del Banco denominó como la "síndrome de ilegalidad". Esta síndrome puede ser producto de algunos de los aspectos mencionados por CHAUÍ (2005, p. 402-403), que complican todavía más la crisis del Estado: a) el desempleo se tornó estructural, es decir, el capitalismo opera por exclusión, en razón de la automatización, de la velocidad con la cual la mano de obra se torna descalificada y obsoleta debido a cambios tecnológicos; b) la desvalorización del trabajo productivo, privilegiando el dinero; c) la tercerización y el aumento del sector de servicios; d) la dispensa y rechazo de la presencia estatal no sólo en el mercado, como también en las políticas sectoriales; e) la transnacionalización de la economía, con el centro económico en el Fondo Monetario Internacional - FMI y en el Banco Mundial; f) la contradicción entre la opulencia y los bolsones de miseria; g) el espacio público de los derechos sociales se reduce, mientras que se agranda el espacio privado de los intereses de mercado.

⁵⁴ Ésta ha sido la tónica principal que ha nortado las acciones de los bancos internacionales de desarrollo, a ejemplo del Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) y BID (1996).

⁵⁵ Hay tres aspectos distintos en esta construcción de naciones: a) casos de reconstrucción pos-conflicto, donde la autoridad se desintegró completamente y precisa ser reconstruida a partir de cero; b) caso de la situación anterior, cuando alcanza un poco de estabilidad con ayuda internacional, que busca crear instituciones estatales auto-

algunos años de énfasis en los aspectos económicos, que defendían la liberalización y un Estado menor, se constató que las variables de cuño institucional y político eran más importantes que las otras.

En este contexto, fortalecer las instituciones significa reconsiderar, o incluso crear, una serie de conceptos que pasan a ser adoptados con mayor frecuencia en los últimos tiempos: democracia, descentralización, participación, capital social, cultura, gobernabilidad y gobernanza, entre otros.

En la visión de lo que sea el Estado Nacional y su importancia para el mundo contemporáneo, se considera que estados débiles y fallidos representan una amenaza al orden internacional por constituirse en fuentes de problemas y conflictos, transformándose en locales de procreación de una nueva especie de terrorismo que puede alcanzar el mundo desarrollado. El fortalecimiento de estos estados se transformó en algo vital para la seguridad internacional, por lo tanto, aprender a construir mejor los Estados es esencial para el futuro del orden mundial⁵⁶.

Se tornó más apropiado, en este momento histórico, promover la democracia, el autogobierno y los derechos humanos, como una forma de garantizar esta seguridad mundial.

Así, cualquiera que sea la vertiente adoptada para explicar las funciones del Estado contemporáneo, ya sea de cuño social, neocontractualista o neoliberal, no resta la menor sombra de duda de que el Estado es necesario, incluso aunque no esté desempeñando satisfactoriamente su papel.

Mediante el énfasis en los aspectos institucionales, el Estado pasa a dividir su carga y tarifas con los de los otros actores, tanto desde el punto de vista político como, y especialmente, financiero. Con la entrada de varios participantes en el escenario de la construcción de las políticas públicas, la democracia se amplía y se pasa a un escenario de mayor confort desde el punto de vista de la gobernabilidad.

sustentadas, pudiendo sobrevivir a la retirada de la intervención externa; y c) casos de fortalecimiento de estados débiles, donde la autoridad existe de forma razonablemente estable, mas no consigue ejecutar determinadas funciones, como menciona FUKUYAMA (2005, p. 131).

⁵⁶ Según análisis de FUKUYAMA (*op. cit.*, p. 156).

Como se desprende de los análisis de los diversos autores, parece que la democracia pasa a ser uno de los pilares del mundo contemporáneo y una “exigencia” del mundo globalizado.

La política hídrica nacional, así como las políticas hídricas que se encuentran en construcción en los diversos estados brasileños, cuenta con recursos financieros de agentes internacionales de desarrollo que apuestan en el fortalecimiento de las instituciones y en la intermediación de varios actores para que sea construida la base de gobernanza de la gestión del agua. Así, todo indica que, con la implantación de la política hídrica brasileña, se está delante de una pequeña parte de un gran proyecto global, de sustentación y de fortalecimiento del Estado, donde el proceso participativo es parte de la ampliación de su capacidad para desempeñar mejor sus funciones.

A pesar de la gran importancia que se le ha dado a los aspectos institucionales, como se comentó, la literatura ha señalado, también, que muchas han sido las decepciones, tanto por parte de los países que están siendo apoyados financieramente por las instituciones internacionales, ya sea por las instituciones que los apoyan. Estas decepciones mutuas se vienen dando en razón de que no se consigue, con facilidad, transferir capacidad institucional. Muchas veces, la “demanda de las instituciones”, o las reformas institucionales derivadas de las reformas de ajustes estructurales de programas, apoyadas por organismos internacionales, terminan generando nuevas crisis.

Por otro lado, reiteradas veces surge la cuestión de que no se tiene como seguro, aún, el éxito del desarrollo a partir del estímulo al fortalecimiento de la democracia. En otras palabras, no se sabe, hasta ahora, si la democracia ayuda, de hecho, al desarrollo, una vez que se trata de una relación compleja, ambigua, pudiendo no siempre ser positiva. Este tipo de cuestión fue expresado por distintos autores⁵⁷, hecho que causa cierta perplejidad, ya que, al menos en el nivel de las ideas, siempre se acostumbra dar como válida esta relación.

⁵⁷ Persiste, todavía, la duda sobre la relación directa entre democracia y desarrollo. Esta cuestión fue levantada, por ejemplo, por FUKUYAMA (*op. cit.*) y por GUÉHENNO (*op. cit.*).

A pesar de las evidencias de que se han producido importantes logros institucionales y de que ha sido significativa la actuación de los movimientos sociales en las nuevas democracias de América Latina, el desencanto viene siendo la tónica, una vez que estos logros no fueron capaces, todavía, de traer las efectivas reformas sociales y económicas esperadas⁵⁸. Esto significa decir que las cuestiones institucionales son importantes desde que sean capaces de promover el desarrollo y la mejoría de la calidad de vida. Caso contrario, ¿para qué, entonces, servirían?

Por lo tanto, es necesario investigar, en este contexto, ¿qué tipo de beneficios tienen resultado a partir de los procedimientos democráticos instituidos por la nueva administración del agua? Más allá de que los agentes internacionales de desarrollo financien, inequívocamente, la participación social⁵⁹, se sabe que el país vive un período en que dicha participación ha estado presente constantemente debido a los logros de la sociedad, en particular, de la actuación de los movimientos sociales. Hay que señalar, además, que muchos de estos logros están garantizados en la Constitución Federal de 1988, en las Constituciones Estatales de 1999 y en las Leyes Orgánicas Municipales de 1990, que constituyen la base legal que rige la nación brasileña.

Así, el estudio sobre la gestión participativa del agua en Brasil puede servir como un referente para constatar qué tipos de beneficios se han obtenido de la participación social, en este momento en que se pretende “construir naciones” para una mejor convivencia entre los países del mundo globalizado.

La Ley n° 9.433/97 parece contribuir directamente para la construcción del nuevo marco institucional. A través del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, creado por esta Ley, los espacios de construcción de consensos fueran establecidos para promover la rápida mediación de conflictos entre los diversos usuarios

⁵⁸ Ver WEFORT (1994).

⁵⁹ Los recursos financieros de los agentes internacionales, en el contexto del mundo globalizado financian, especialmente, proyectos de fortalecimiento institucional e implantación de obras de infraestructura. Últimamente vienen financiando estudios que permitan la planificación del uso de los recursos ambientales, pudiendo ser citados como ejemplo, los estudios de Zonificación Ecológica-Económica de áreas de expansión de la frontera agrícola o de zonas de intervención directa o indirecta de grandes obras de infraestructura, como ha ocurrido en Brasil, en los últimos años.

del agua, posibilitando mecanismos de negociación entre los interesados, directa y rápidamente.

La negociación, el consenso, el reparto de la carga del gravamen entre los diversos usuarios del agua, los cuidados necesarios para que ese *bien* sea racionalmente utilizado, todo esto es parte de la administración pública “no exclusivamente estatal”, compartida entre Estado y Sociedad, a partir de un nuevo pacto social.

En principio, puede considerarse que la estructura administrativa establecida en el marco de la Ley n°. 9433/97, con todo el sistema de gestión por ella construido, ilustra el esfuerzo que Brasil ha estado haciendo para insertarse en el contexto global, a partir de la “construcción de nuevas institucionalidades”. En esta coyuntura, lo que está facilitándose es el encuentro entre los diversos actores sociales para resolver eventuales conflictos derivados de la utilización del agua, ya que estarán frente a frente, dispuestos a establecer un diálogo entre interlocutores legalmente identificados y legitimados, circunstancia que antes no era posible, ya que el Estado resolvía todo a su manera.

2.3.2. Estado y Globalización

La soberanía, la territorialidad y la existencia de un pueblo organizado son premisas para la existencia del Estado, como se ha señalado anteriormente en este Capítulo. Sucede que estos requisitos han sufrido algunas transformaciones para adaptarse a la economía mundial. Muchos estudios han demostrado que los Estados trabajan para el despliegue de la economía mundial, sin embargo, poco se sabe acerca de las transformaciones reales ocurridas en su interior, en este nuevo contexto histórico. De cierto modo, este estudio aporta algunas contribuciones al conocimiento de cómo se produce la potenciación de la globalización dentro de los límites del Estado Nacional, tomando como indicador, la gestión de los recursos hídricos.

El Estado, por lo que se constata, tiene una gran importancia para la viabilidad del proceso de acumulación⁶⁰. Las fuerzas del mercado requieren la continua expansión

⁶⁰ Cuanto al hecho de constatar que los Estados Nacionales actúan en el sentido de viabilizar la implantación del sistema económico internacional, se sabe que eso no es nuevo. Es sólo verificar lo que ocurre a lo largo de la historia

del Estado. En este sentido, se llama la atención para el hecho de que el Estado existente no es un Estado “usado” por los capitalistas, sino, un Estado que satisface las necesidades de acumulación capitalista con los imperativos emanados de los intereses universales de la sociedad⁶¹.

Es evidente que la economía transnacional se impone a los Estados Nacionales⁶². Así, conceptos como soberanía y fuerza económica nacional curiosamente pierden sentido. En este contexto, el Estado debe ser capaz de actuar como un factor de modernización de la economía, en un contexto de redefinición del orden económico internacional. La gran reforma que se prevé para el Estado es aquella que busca recapacitarlo para las funciones que le impone una economía mundial en modernización acelerada. En este sentido, muchos financiamientos de bancos internacionales de desarrollo, que apoyan la implantación de políticas públicas en diversos Estados Nacionales, lo hacen con la intención de preparar estos Estados para una actuación más calificada en el nuevo contexto histórico.

Todo indica que, en cierto sentido, las comunidades humanas ya no se definen según una lógica únicamente territorial, los circuitos de poder, su campo de aplicación y las modalidades de control no pueden ser los mismos.

Todo esto puede entenderse como “reducción de la soberanía nacional”, recordando siempre que la cuestión de la soberanía se constituye en una de las premisas para la existencia del Estado Nación. Este reto es particularmente profundo para la

de Brasil y de la instalación de diversos ciclos económicos que surgieron en razón de demandas del capitalismo de cada época. Todos los ciclos se aferraron a mecanismos que involucraron cuestiones relacionadas con la mano de obra (esclava o asalariada) y con el uso de los recursos naturales, con las decisiones tomadas siempre fuera del contexto nacional.

⁶¹ Según BORON (1994, p. 260).

⁶² MARKOFF (1999, p. 73-75) considera que el poder de decisión, especialmente en el área económica, ha estado dándose en otros ámbitos, fuera del Estado Nacional. Cita como ejemplo de entornos de toma de decisiones: a) los “Casi-Gobiernos trans-estatales” formalmente constituidos, a ejemplo de las Naciones Unidas y de la Unión Europea. Las agencias ejecutivas de la Unión Europea tienen una enorme capacidad para dictar una miríada de reglamentaciones capaces de afectar a los negocios y los intereses de consumidores en su área de actuación; b) los acuerdos formalmente firmados entre los diversos países, pudiendo ser citados como ejemplo el Tratado de Libre Comercio Norteamericano — NAFTA que reglamenta los niveles y la naturaleza de la integración económica entre Canadá, Estados Unidos y México, o el del Mercosur, en América del Sur, de modo más incipiente; c) los acuerdos formalmente constituidos entre los diversos países y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Estas dos instituciones son, de lejos, las más influyentes organizaciones financieras que rigen la geografía del flujo de capitales; d) los ambientes constituidos menos formalmente y, a veces, claramente ilegales entre controladores poderosos de inversiones y ventas, incluyendo el tráfico de sustancias psicoactivas; de piratería de cintas de casetes del mercado fonográfico, CD de software y otros.

democracia, ya que, en el análisis final, las personas eligen a sus representantes, más efectivamente, no consiguen deliberar sobre temas centrales de la vida económica, porque este tema, entre otros, termina siendo decidido en otras instancias que, normalmente, extrapolan su ámbito político-territorial de actuación.

Solamente para ilustrar este hecho, vale la pena ver lo que está sucediendo con los Estados Nacionales, especialmente en el caso de Brasil, donde uno de los temas en la agenda es la demanda de la sociedad para el desarrollo de Zonificación Ecológica-Económica de su territorio. Esta demanda se da especialmente con relación a los impactos ambientales y sociales que han estado ocurriendo sobre sus recursos naturales y su población, en razón de la dinámica acelerada de la ocupación de grandes territorios y del uso intensivo de los recursos naturales, siendo reclamada la cuestión de la equidad con respecto al uso de los recursos naturales (en especial, el agua), en virtud a las demandas internas y externas.

La ejecución dinámica de numerosas actividades económicas, en los últimos años, muestra que el uso de los recursos naturales se está intensificando y, a pesar de que el Poder Público quiera interferir en el control ambiental, económico y social de estas demandas, no consigue hacerlo de forma efectiva, debido a la velocidad del proceso con el que el sistema capitalista contemporáneo se hace cargo de estos bienes y de estos espacios productivos⁶³.

Todo esto se caracteriza como la demanda global, que se consustancia en el interior del territorio de un determinado Estado Nacional. Sin embargo, este Estado no detiene el control de las variables que intervienen en este proceso, ya que las grandes decisiones que causan impactos de diversos órdenes, en particular, ambientales y sociales, no se toman dentro de los límites del Estado Nacional, ocasionando que, casi ninguna planificación pueda ser posible debido a estas fuertes limitaciones. En este sentido, todo lleva a creer que el Estado Nación ya no puede verse como el espacio

⁶³ Es evidente que el Estado Nacional puede adoptar una actitud más radical en el sentido de controlar estos procesos. En América Latina, en los últimos años han tomado cuerpo los liderazgos políticos en el sentido de radicalizar esta oposición a los mecanismos económicos y sociales que rigen el mundo global, pudiendo citar el caso de Venezuela, de Bolivia, de Ecuador y de Argentina. En algunos de estos países, llama la atención la llegada de los liderazgos indígenas, o de origen indígena, al poder.

privilegiado para la planificación del desarrollo económico frente a las nuevas realidades de una economía globalizada.

Si bien sean comprendidas las limitaciones de los Estados Nacionales en un mundo globalizado, llega a ser perversa la exigencia de que los mismos deben resolver problemas que no fueron creados por ellos, pero cuya respuesta tiene que venir, necesariamente, a través de ellos. En verdad, todo puede ser configurado como "cuestiones internas", una vez que todo ocurre dentro de los límites territoriales comprendidos en algún Estado Nacional. Así, las acciones deben ser ejecutadas a través de gobiernos nacionales y procesadas como políticas nacionales⁶⁴. Esto demuestra que la delimitación de lo que es "nacional" y "global" es tenue. Queda claro que lo "global" no es apenas lo "no nacional" y que procesos globales se materializan en territorios nacionales y en sus instituciones⁶⁵.

Debe señalarse que es precisamente en los Estados Nacionales que se realizan, por ejemplo, las garantías de propiedad y los diversos tipos de derechos. En otras palabras, los límites de los territorios nacionales se respetan cuando el asunto se refiere a la protección legal de los bienes materiales e inmateriales. Las empresas operan transaccionalmente, sin embargo, la garantía de sus bienes y contratos, en general, se da en el ámbito de los territorios nacionales⁶⁶, al menos por ahora, porque incluso en este aspecto se han instituido algunos mecanismos que pueden substituir el Estado Nacional. Puede darse como ejemplo, el arbitraje comercial internacional que ha inducido a la disminución de la importancia de los tribunales nacionales para resolver cuestiones relacionadas con disputas comerciales transfronterizas. En los últimos 20 años, el arbitraje comercial internacional fue transformado e institucionalizado como método contractual de mayor éxito en la resolución de las disputas comerciales transnacionales, lo que indica que la producción de legalidad pasa a no ser más, también, exclusividad del Estado⁶⁷.

⁶⁴ Los requisitos de los bancos internacionales de desarrollo terminan convirtiéndose en normas del Derecho Positivo amalgamándose al sistema jurídico de los Estados Nacionales. La Ley escrita, como fuente primaria del Derecho, pasa a ser algo providencial, ya que puede ser siempre modificada, dependiendo de las nuevas demandas de la economía globalizada (constatación de esta investigadora).

⁶⁵ Ver SASSEN (1999) y MARKOFF (1999).

⁶⁶ Ver SASSEN (1999, p. 107-108).

⁶⁷ SASSEN (*globalizacion.org*) se refiere al caso de un gobierno sin gobierno, con el traslado de la autoridad. Al hacer esta constatación, la autora SASSEN hace referencia a los estudios de ROSENAU (1992).

Sin embargo, aunque esto indique la tendencia de vaciamiento del Estado Nacional, sabemos que a través de él se crea un sistema de gobierno que puede garantizar el orden, el respeto a los contratos, la transparencia y la rendición de cuentas en el mundo de las transacciones comerciales.

Frente a los comentarios anteriores, se constata que los Estados Nacionales tienen utilidad en algunos aspectos, y no lo tienen, en otros. De cualquier manera, es evidente que nuevas estructuras organizacionales pasan a crearse para poder permitir el dominio sobre esta globalidad. Se ha evidenciado la necesidad de construir “niveles institucionales” capaces de colocarse entre la “soledad individual” y la globalización abstracta, a través de la mediación de instituciones políticas⁶⁸.

Nuevas correlaciones de poder se instituyen y nuevos acuerdos se hacen necesarios para convivir en un mundo global, donde hay que posibilitar mecanismos de equilibrio entre las dos fuerzas que operan en los días de hoy, de forma inestable y violenta: la lógica de la concentración y de la difusión del poder. La creación de estos “niveles institucionales” ayuda a crear las condiciones necesarias para enfrentar la actual correlación de fuerzas políticas y económicas para que los Estados puedan hacer frente a los nuevos centros de poder.

En este sentido, las cuestiones de carácter local, regional y global pueden ser articuladas a partir de otras lógicas de organización. Puede darse como ejemplo, en el contexto de lo interno (Brasil), la organización política-administrativa conforme hoy se conoce, a partir de los entes federados (los Municipios, los Estados/Distrito Federal y la Unión), necesita del refuerzo de otras formas organizacionales, que posibiliten el diálogo con esta globalidad. Así, acaban siendo instituidas, como base de planificación estatal y de foco de actuación colectiva, otras formas de organización social, a partir de otros tipos de recortes territoriales y temáticos, que anteriormente no se hacían necesarios.

⁶⁸ Verificar GUÉHENNO (*op. cit.*, p. 186-188). Cita la experiencia de la Unidad Europea como un ejemplo de estos nuevos tiempos.

En el caso en que se quiera aplicar este tipo de razonamiento para el presente estudio, estas nuevas bases territoriales y temáticas pueden haber motivado la elección de las cuencas hidrográficas como centro de creación de nuevas institucionalidades para gestionar mejor las aguas, en un momento en que se configura la crisis mundial del agua, pudiendo constituirse en ejemplo de “nivel institucional” para “dialogar con la globalidad”. En este contexto, se sugiere que este nuevo ordenamiento territorial de planificación se constituya en un nuevo ente intermediario de agentes estratégicos que contribuyen para la gestión y coordinación de la economía global.

Los diversos colegiados establecidos en el ámbito de la nueva política hídrica nacional deben congrega representaciones que, de hecho, son capaces de tomar decisiones y mantenerlas, política y económicamente. Estas representaciones deben poder resolver, rápidamente, los problemas que difícilmente un exhaustivo aparato normativo, centrado eminentemente en el Estado, podría prever para situaciones tan diversas, en el amplio territorio brasileño, con diversos contextos y paisajes, con características culturales regionalizadas, con disponibilidad y demanda hídricas diferenciadas. Existe, por lo tanto, la necesidad de que se permita lograr un amplio margen de solución, mediante el diálogo y la negociación entre las partes interesadas.

Por lo tanto, tiene sentido unir el concepto de “niveles institucionales”⁶⁹ a las cuencas hidrográficas ya que permite la construcción de una nueva contractualidad, que le da “nueva fuerza al Estado”, creando una nueva forma de diálogo entre los diversos actores sociales y en diferentes escalas territoriales. Es evidente que la gestión participativa del agua se puede constituir en uno de los mecanismos por el cual se potencializa la globalización, siendo que la democracia se constituye en uno de los pilares de apoyo del mundo contemporáneo.

La gestión de las cuencas hidrográficas, apoyada en límites establecidos técnicamente a partir de aspectos físicos y territoriales, todo indica que cumple con la supremacía de la racionalidad técnica, al mismo tiempo que ayuda a establecer una base territorial sobre la cual se instituyen mecanismos de gestión que intermedian el “diálogo con la globalidad”.

⁶⁹ Según GUÉHENNO (*op. cit.*).

Frente a esto, hablar del proceso de descentralización política apoyada en los entes federados como la Unión, los Estados/Distrito Federal y los Municipios, parece ya no constituirse en la base política única de descentralización político-administrativa existente en Brasil. En la gestión del agua, las cuencas hidrográficas se superponen a estos esquemas territoriales, ya que constituyen la base técnica de la actuación gubernamental y gerencial para la mejor gestión de las aguas dulces. En este sentido, hay que vencer este gran reto de compatibilizar las distintas unidades de planificación: el recorte político administrativo tradicional con la creación del nuevo recorte técnicamente defendido, como es el caso de la cuenca hidrográfica.

En este contexto, todo nos hace creer que la institución del sistema nacional de gestión de los recursos hídricos, aunque haya sido el resultado de la demanda interna, cumple una necesidad creada por el mundo global, como demanda externa, demostrando lo que se ha dicho anteriormente, respecto a que hay grandes vínculos entre "lo nacional" y "lo global".

2.4. La Nueva Gestión Pública en América Latina

2.4.1. Consideraciones generales sobre la Administración Pública y la Nueva Gestión Pública en América Latina.

Para sistematizar las transformaciones por las cuales el Estado ha pasado a lo largo de su proceso histórico, se adopta la siguiente categorización: a) ***Estado Liberal***, que estableció el Estado de Derecho y el principio de la administración burocrática (a través de la Revolución Norteamericana y de la Revolución Francesa); b) el ***Estado Liberal-Democrático***, que coloca en el orden del día el tema de la justicia social, a través del cual se ha superado el autoritarismo; c) el ***Estado Social-Democrático*** o el *Welfare State*, que concentró su enfoque sobre las cuestiones de los derechos sociales y de la igualdad de oportunidades, revelándose, sin embargo, ineficaz desde el punto de vista económico; y d) el ***Estado Social-Liberal*** (democrático), que mantiene el

compromiso de justicia social, al mismo tiempo que pretende dar una respuesta adecuada a la oferta ineficiente de servicios⁷⁰.

En resumen, el Estado empezó autoritario y patrimonialista en los siglos XVI y XVII, transformándose en liberal y burocrático en el siglo XIX. El Estado Liberal estableció el imperio de la Ley — el Estado de Derecho — mas permaneció oligárquico, lejos de la justicia social y de la democracia. En el siglo XX, el Estado se modificó pasando a ser liberal-democrático y después social-democrático (o el Estado del Bienestar Social), sin embargo, continuó siendo burocrático. Ya el Estado Liberal Democrático superó el autoritarismo y aseguró derechos civiles, pero no resolvió la cuestión de la justicia social.

En el período actual — el Estado Social Liberal, la Administración Pública ha pasado por grandes transformaciones respecto de sus funciones, siendo necesarias varias modificaciones en su estructura organizacional (*managenerism*). Se caracteriza por la *separación entre Estado y sociedad*, ya que se resuelve mediante la primacía de la libertad individual y del mercado; es “liberal”, porque cree en el mercado y en la competencia; y es “social”, porque continúa comprometido con los derechos sociales³¹.

A pesar de esta separación entre Estado y Sociedad, en este moderno Estado Social-Liberal, se puede señalar una cierta indiferencia entre la Administración Pública y las empresas privadas, con relación al modo de gestión y la competitividad. Se propugna la introducción de métodos de gestión privados en el sector público por razones de eficiencia y eficacia, rechazando al Estado como productor de bienes y servicios para el mercado. Por esta razón, considera necesaria la privatización de muchas organizaciones públicas.

Desde el punto de vista histórico y científico, cabe mencionar que hubo un tiempo en que el *Estado estaba en la sociedad*⁷¹, especialmente en el período del Estado Social-Democrático (Bienestar Social o *Welfare State*), en cuya ocasión en que se tuvo la oportunidad de trazar acciones transformadoras de la realidad social, mediante la

⁷⁰ Clasificación presentada en el estudio de BRESSER PEREIRA (2001).

⁷¹ Según análisis de BRESSER PEREIRA (2001).

formulación de políticas públicas. Se atribuye a este período el momento del verdadero nacimiento de la Ciencia de la Administración.

Para comprender la necesidad de cambios en la Administración Pública de los países de América Latina, basta entender *cómo y por qué* viene actuando el Banco Interamericano de Desarrollo — BID, que se constituye en una agencia de desarrollo regional para apoyar a los países del continente a fin de que puedan hacer frente al proceso de cambio⁷². En su diagnóstico, caso no se hiciera nada, y delante de las condiciones socioculturales y económicas apuntadas anteriormente, el funcionamiento de la economía de estos países podría tropezar en estructuras tradicionales, en las precarias modalidades de gestión gubernamental y en ordenamientos jurídicos obsoletos.

Por lo tanto, se fortaleció el consenso sobre la importancia de la gobernabilidad como impulso para una política sólida de desarrollo sostenible y equitativo, reconociéndose la importancia del entorno institucional, normativo y político, ampliando el ámbito de acción de la cooperación internacional de este Banco. Así, decidió trabajar junto con los países latinoamericanos desde un enfoque integrado para el desarrollo, incluyendo la modernización del Estado, el fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la sociedad civil, *pari passu* con la consolidación de las reformas económicas⁷³.

El fortalecimiento de la sociedad civil, según las suposiciones filosóficas que guían las acciones de este Banco, es condición efectiva para la vigencia de la democracia y para alcanzar el desarrollo sostenible y equitativo. La mayor dificultad para alcanzar este fortalecimiento radica en el hecho de que hay una exclusión socio-económica de vastos sectores de la población en América Latina y el Caribe. El fundamento para una sociedad civil sólida es la existencia de oportunidades económicas y de libertades democráticas para todos los ciudadanos.

⁷² Para el BID,... “*el mercado es el mecanismo más efectivo en la asignación de recursos y la necesidad de consolidar los sistemas democráticos*” (BID, 1996 p. 1.).

⁷³ “*No hay Estado eficiente con una sociedad civil débil*” (BID, *op. cit.*, p. 5).

En este sentido, el fortalecimiento de la sociedad civil está vinculado al conjunto de políticas económicas y sociales que promuevan el empleo, la ampliación de la base empresarial con énfasis en la pequeña y microempresa, la formación del capital humano, la erradicación de la pobreza, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la descentralización, la participación de la sociedad, la protección de los sectores más vulnerables, la eliminación de las discriminaciones de toda índole y el establecimiento de un entorno institucional y normativo que permita el pleno ejercicio de los derechos cívicos.

Así, es evidente la relación entre *desarrollo* y *gobernabilidad* en el marco de una economía de mercado y de sistemas políticos democráticos, ya que sin estabilidad y previsibilidad jurídica y política, resulta imposible cualquier esfuerzo sostenible de ahorro, inversión e innovación, ya que todos estos aspectos dependen de la confianza de los agentes económicos privados.

En este contexto, a través de préstamos y cooperación técnica, el BID como agente internacional de desarrollo, ha orientado sus acciones para el fortalecimiento institucional. A principios de los años 80, el Banco apoyó esfuerzos en el sentido de fortalecer la política y la administración tributaria de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. En los años 90, aprobó diversos préstamos sectoriales para apoyar a los gobiernos y realizar ajustes con el objetivo de consolidar la economía de mercado, liberalizar el comercio, racionalizar la Administración Pública y la intervención del Estado en la economía. Fueron introducidos modernos sistemas de computación y auditorías para reducir la evasión fiscal.

Como se puede constatar, hay necesidad de incorporar, en un mismo programa, la reforma económica y social del Estado que promueve la integración socio-económica interna, la reforma y la modernización de las instituciones estatales y políticas, al mismo tiempo que impulsa las reformas económicas orientadas al mercado, según la visión de este banco regional de desarrollo económico⁷⁴.

⁷⁴ La crisis de los años 80 y los costos del ajuste resultaron en el debilitamiento de importantes campos de la Administración Pública. Por lo tanto, para enfrentar los desafíos derivados del nuevo rol del Estado, las propuestas de apoyo del BID (op. cit.), especialmente para el Poder Ejecutivo, se han orientado a: a) el fortalecimiento de la administración financiera integrada del Estado, b) la mejoría de la formulación y ejecución de políticas públicas,

La necesaria modernización del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil deben cumplir con los siguientes principios generales: integralidad (inclusión no sólo del Poder Ejecutivo, mas también del Judiciario y del Legislativo); transparencia; libre competencia; equidad social (reforma social con la reducción de la pobreza, distribución de renta para asegurar la estabilidad política y social); eficiencia; eficacia; participación (en el proceso de capacitación, implantación y evaluación de las políticas públicas); subsidiariedad⁷⁵; equidad entre los géneros.

Con relación a la sociedad civil, el cambio del papel del Estado implica en la transferencia, para los ciudadanos, de las responsabilidades productivas y de prestación de servicios, así como el control y la participación en la gestión pública. En este nuevo orden, algunas responsabilidades asumidas por el Estado pueden ser repasadas o compartida con el sector privado o con las organizaciones de la sociedad civil. Esta relación entre el Estado y la sociedad civil requiere acciones y programas que contribuyan para el fortalecimiento de esas organizaciones⁷⁶.

De hecho, cuando el BID menciona aspectos relacionados con la modernización de la Administración Pública, no se debe olvidar, fundamentalmente, de que se está hablando de los principales aspectos relacionados con la Nueva Gestión Pública-NGP⁷⁷.

especialmente con relación al manejo macroeconómico, la lucha contra la pobreza y la programación de inversiones públicas; c) la promoción del servicio profesional, incluyendo la capacitación de administradores públicos en diferentes niveles, a fin de aumentar la eficacia de la gestión estatal, fortalecer la autonomía de la función pública con relación a los intereses corporativos y eliminar discriminaciones de toda índole; d) el fortalecimiento de la capacidad institucional y normativa de la regulación; y) la mejoría de los procesos de descentralización; f) la promoción de una educación cívica apoyada en valores democráticos, en la cultura de la tolerancia y en la solución pacífica de las diferencias y la eliminación de la discriminación sexual y racial.

⁷⁵ Se entiende por subsidiariedad, la no intervención del Estado en actividades que puedan ser ejecutadas con ventaja comparativa por otros agentes económicos y sociales típicos del sector privado, o que puedan ser llevadas a cabo con mayor eficiencia en niveles descentralizados.

⁷⁶ Entre las diversas acciones recomendadas por este Banco de desarrollo regional, para las organizaciones de la sociedad civil, pueden destacarse: a) la incorporación de la temática de la modernización y fortalecimiento de la sociedad civil en los estudios de países en proceso de programación del Banco; b) la participación de todos los agentes necesarios para garantizar la sustentabilidad de las operaciones a largo plazo, en la formulación del programa operativo del Banco, debiendo privilegiarse las acciones de construcción de consenso como parte preparatoria de los programas de modernización del Estado y del fortalecimiento de la sociedad civil; c) el diálogo con actores no tradicionales, a ejemplo de las OSC, en la formulación de los programas del Banco, pudiendo participar a través de subcontratación en la ejecución de proyectos, en los casos en que presenten ventajas comparativas en términos de eficiencia, costo y cobertura; d) la recomendación para que el Fondo Multilateral de Inversiones – FOMIN aporte recursos financieros para fortalecer el proceso de transferencia de responsabilidades económicas del Estado para las OSC y para el sector privado.

⁷⁷ El estudio de OLÍAS DE LIMA (2001) resume bien las principales características de la Nueva Gestión Pública-NGP. Para ella, actúa más como un conjunto de orientaciones, métodos y técnicas diversas que como un conjunto sistemático y organizado de propuestas relacionadas con problemas propios, objetivos a alcanzar, fuerzas de apoyo y resistencias a los cambios. En que pese al hecho de presentarse políticamente neutra, no deja de inspirarse en el pensamiento neoliberal.

En otras palabras, se está tratando de la *reducción del tamaño del sector público*, mediante la privatización y la desreglamentación de amplios sectores de la economía, hecho éste que debe incidir directamente sobre la reducción del tamaño y de los costos del sector público, destacándose la superioridad del mercado.

Además, según la NGP, hay que llevar los centros de decisión a los lugares donde los problemas existen, devolviendo a la colectividad el poder de decidir sobre qué tipo de bienes y de qué manera los desea, lo que implica, por tanto, en la *descentralización de las organizaciones*, mientras se busca integrar el Estado en el seno de la sociedad, aproximando las organizaciones de los ciudadanos.

Se pondera, además, sobre el hecho de que el gigantismo de las organizaciones públicas ha inviabilizado la utilización de técnicas de gestión y de control efectivo, ya que se basa en una amplia estructura vertical, donde el sistema de comunicación es extremadamente deficiente, diferente de lo que sería, por ejemplo, en el caso de estructuras jerárquica más aplanadas. Así, las organizaciones más pequeñas y más adaptables a la necesidad tienen una mayor probabilidad de ser más eficientes, desde el punto de vista de la Administración Pública.

Los ciudadanos no esperan del sector público que él cubra sólo sus necesidades, sino que esperan, también, que lo haga de modo eficiente y eficaz. Así, surge la idea de crear nuevos tipos de organizaciones, como por ejemplo, las agencias como unidades gestoras independientes de las estructuras centrales, destacándose por su autonomía, por la consideración de sus propios intereses, desvinculándose de los objetivos más generales del sector público⁷⁸.

La NGP propone que diferentes organizaciones entren en la competición por recursos, servicios y clientes, trayendo una nueva visión de usuario de los servicios públicos. El cliente no puede ser tratado como alguien sobre quien se ejerce autoridad.

⁷⁸ La idea de la creación de agencia implica en la distinción entre unidades centrales (de planificación y control) y unidades operativas. Las primeras se convierten en el reducto del "público": definen políticas, establecen objetivos y contratan las agencias, fiscalizan y controlan los resultados. La Administración Central es quien contrata y da coherencia al conjunto. Ya las agencias, deben responder como obtener los resultados, en condiciones de máxima eficiencia.

Debe ser visto como alguien a quien se sirve. El cambio de la figura de usuario para la de cliente, lo promueve a actor, al contrario de receptor de servicios, atribuyéndole poderes sobre los servicios que recibe (*empowerment*).

En este contexto, existe incompatibilidad entre *la estructura estatutaria* de la gestión de los recursos humanos con la eficiencia de los servicios prestados por el Poder Público. De esta manera, ella debe transferir personas, según las necesidades organizativas, contar con flexibilidad, inclusive de contratación, que requieren un *cambio de la cultura* que valore el desempeño de los funcionarios públicos (rendimiento y retribución), para que no haya falta de motivación, hecho éste tan común en la Administración Pública.

En consecuencia, la gestión descentralizada y participativa, que constituye los cimientos de la Ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos, se inserta en este contexto de modernización de la Administración Pública brasileña, que tiene como telón de fondo, una serie de acciones equivalentes, estimuladas en otros países de América Latina y el Caribe.

A título de síntesis, se puede decir que la democracia liberal no puede funcionar en los países subdesarrollados sin pasar primero por un proceso de transformación de la economía y de la sociedad. La democratización del Estado y de la sociedad pasa a constituirse en una condición para la modernidad. La gestión de las aguas dulces brasileñas se constituye en un indicador de esta transformación, pues sobre ella se ha aplicado la “institucionalidad” de la que tanto se habló hasta el momento.

2.4.2. Histórico del proceso de privatización en América Latina y su reinserción en el mercado mundial

Delante de lo expuesto, se puede decir que en las décadas del 80 y 90, Latinoamérica se convirtió en el escenario de experiencias institucionales de redefinición del papel del Estado. Chile inició este proceso en la década del 70, y los demás países lo siguen a partir de la década del 80. Brasil fue uno de los que vino a remolque del proceso, tardíamente, ya en la década del 90.

Al hacer un análisis de lo que estaba sucediendo con América Latina, especialmente al final de la década del 80 y al comienzo de la década del 90, se constató que el mayor vínculo que ella tenía con el mundo externo, en aquella época, era la deuda externa⁷⁹.

En el inicio de los años 80, en América Latina, cuando se dio la crisis financiera, el Estado era dueño de bancos, hoteles y de muchas industrias, que tanto podrían ser de acero como de fósforo, siendo que todas ellas eran consideradas “industrias estratégicas”. En esta oportunidad, México tenía más de 1.000 empresas estatales; Chile, 650; Venezuela, 400; y Brasil, 200. En el caso de Brasil, las estatales eran responsables por más de la mitad del Producto Nacional Bruto — PNB⁸⁰.

La crisis de la deuda externa se extendió sobre los países del continente. Las estatales habían contraído muchos préstamos cuyas divisas los gobiernos nacionales no conseguían pagar. Al comienzo de los años 80, mitad del déficit del sector público de América Latina era responsabilidad de las estatales, siendo que, este porcentaje, diez años antes era de 25%. En este momento, la deuda de Argentina era de U\$ 37,6 mil millones; la de México, de U\$ 50,6 mil millones; y la de Brasil, de U\$ 53,3 mil millones⁸¹.

Los “líderes políticos más agresivos” de los países latinoamericanos comenzaron a privatizar las estatales, contando con el apoyo popular⁸². Este apoyo fue el resultado de la mala calidad de la prestación de servicios por parte del Poder Público, ya que ocurrían continuos colapsos de energía eléctrica y sistemáticas huelgas en el sector de transportes.

⁷⁹ Según WEFFORT (1994, p. 55-56). Para él, los países cuyo PIB no crecen hace años se ven obligados a cortar la propia carne para “honrar” los intereses de una deuda cuyo principal monto ya no tienen como pagar. Son claros los hechos que indican la condición de marginalidad de América Latina en el mundo de hoy, agravada por la revolución tecnológica y por la aceleración de los procesos de modernización. De hecho, para los latinoamericanos, peor que la dependencia es el abandono. La deuda externa es el más perverso de los vínculos económicos que países atrasados pueden tener con la modernidad.

⁸⁰ Según informaciones aportadas por el estudio de BOEKER (1995).

⁸¹ Según informaciones aportadas por el estudio de BOEKER (*op. cit.*).

⁸² Según los estudios de BOEKER (*op. cit.*), investigaciones de opinión pública mostraban que había apoyo popular para el proceso de privatización.

En este contexto, la *reducción del tamaño del sector público* se constituye en uno de los principales postulados de la Nueva Gestión Pública — NGP. La justificativa para la reducción del tamaño del sector público está dada por el hecho de que este sector ha demostrado ser ineficaz, dando énfasis a la superioridad del mercado. La privatización genera la desregulación de amplios sectores de la economía⁸³.

En la década de 80, Argentina, Venezuela, México y Chile intentaron realizar gigantescas privatizaciones de las compañías telefónicas. Como las inversiones eran altas y faltaba ahorro interno, fue necesario atraer el capital extranjero, especialmente en las áreas de suministro de agua, saneamiento básico, telecomunicaciones, energía eléctrica, transporte e, incluso, en el sector de petróleo y gas natural.

En el caso de Brasil, el discurso del Presidente Collor de Mello, a comienzos de la década de los 90, manifestaba que lo que el país precisaba, en sus cuatro años de mandato, eran U\$ 30 mil millones solamente en el área de electricidad, con el fin de evitar un colapso energético. A su vez, en el discurso de Carlos Salinas de Gortari, en 1989, el entonces Presidente del México, señalaba que, en la medida en que las actividades productivas del sector público crecían, su atención para el suministro de agua potable, salud, vivienda, inversiones rurales, defensa ambiental y justicia, declinaban. En otras palabras: el tamaño del Estado crecía y el bienestar del pueblo se deterioraba.

En este nuevo ambiente, se inicia la ambiciosa búsqueda latinoamericana para atraer grandes sumas de capital y tecnologías externas, que constituye la mayor oportunidad jamás ofrecida a los inversionistas en América Latina⁸⁴. Con el aporte de recursos financieros procedentes del exterior, a partir de la creciente participación del capital extranjero en las extensas privatizaciones, América Latina pasa a reintegrarse al mercado mundial.

Vender empresas a precios atractivos se convirtió en un gran problema, porque la “oferta” era muy grande. Sin embargo, quedó fácilmente constatado que las empresas

⁸³ Ver OLIAS DE LIMA (2001) y FERLIE (1999).

⁸⁴ Según BOEKER (*op. cit.*, p. 26).

bien administradas eran más fáciles de ser vendidas, mientras que las que eran ineficientes eran poco atractivas para los inversores⁸⁵.

En Chile, la Reforma del Estado comenzó en 1974 con el Presidente Augusto Pinochet. Antes de él, con el Presidente Salvador Allende, el número de estatales creció de 64, en 1970, para 498, en 1973. En 1980, el Gobierno controlaba sólo 43 empresas. Este país se benefició por ser pionero en este proceso, alcanzando buenos precios en la venta de sus empresas y, además, estaba exento de las dificultades y las incertidumbres de la democracia⁸⁶. Aun así, con la crisis mundial de 1982-83, muchas empresas privatizadas en el período de 1974 a 1978 terminaron regresando a las manos del Gobierno, siendo, nuevamente, privatizadas.

En la óptica de numerosos autores, México también se benefició por haber comenzado temprano su proceso de privatización. El artículo 28 de su Constitución definió las actividades reservadas al Estado, prohibiendo la participación privada en las áreas de petróleo, electricidad, ferrocarriles y bancos. Hasta mediados de la década del 80, ya había alienado centenas de las 1.115 de empresas estatales que existían en 1982. En 1991, sólo 280 empresas continuaban siendo públicas. Con la crisis que golpeó en América Latina, México restructuró su economía a partir de tres grandes transformaciones: a) la Reforma del Estado, con la consecuente privatización de empresas estatales; b) la apertura de la economía, con la liberalización y reformas comerciales, a partir de 1983; y c) los incentivos para el crecimiento del sector privado, desde 1989⁸⁷.

Argentina pasó por cambios rápidos en la administración del Presidente Carlos Menen. En pocos meses (del segundo semestre de 1990 a los primeros meses de 1991) privatizó compañías áreas, de telefonía, servicio de mantenimiento de carreteras, reservas de petróleo, así como la participación del Estado en empresas petroquímicas y canales de televisión.

⁸⁵ ORME JR. (1995, p. 27) inicia el estudio sobre la aceleración del ritmo de la privatización de América Latina con la siguiente frase: “*Todo lo que está en manos del gobierno parece haber sido colocado a venta.*”

⁸⁶ Ver constatación de ORME JR. (*op. cit.*, p. 29).

⁸⁷ Según ORME JR. (*op. cit.*).

Aunque en América Latina todo parecía estar en “liquidación”, se hicieron algunas salvedades. Venezuela no privatizó las reservas de petróleo crudo *onshore*, ya que eran fácilmente explotadas y comercialmente viables, colocando en el proceso de privatización los depósitos de gas natural *off-shore*. Lo mismo ocurrió con México y con el cobre de Chile. En este último país, no fue privatizada la empresa estatal de exploración del cobre creada por el gobierno socialista de Salvador Allende⁸⁸.

La verdad es que los programas de privatización experimentaron una tremenda expansión al final de la década del 80 y principios de los 90, y los vendedores eran mucho más numerosos que los compradores⁸⁹.

Brasil, donde muchas empresas disfrutaban de capacidad tecnológica muy por encima de las estatales de los otros países de América Latina, entró tarde en el proceso de privatización, junto con Uruguay, con lo que se aprovecharon las experiencias de los otros países. Sin embargo, se agrega a esto una gran desventaja: el hecho de que encontraron un mundo repleto de privatizaciones, con muchas ofertas y pocos inversores.

Este proceso tardío de privación fue debido a una fuerte oposición al neoliberalismo⁹⁰. Además, se requirió de América Latina que ella fuera más liberal de lo que fueron los países pioneros en la adopción del nuevo modelo de Estado. En Gran Bretaña no se aplicó lo que se pretendía porque la presión de la población impidió que el modelo previsto fuera integralmente adoptado. Tampoco se puede aplicar lo que se adoptó en Gran Bretaña, Nueva Zelandia, Australia, los EE.UU. y Canadá, donde se produjo el despido de empleados, porque el nivel de desempleo en un país de economía poco robusta no absorbería esta mano de obra dispensada. Además, no se conocían las consecuencias de la descentralización de sectores tan sensibles como la salud y la educación, donde las políticas públicas acostumbran ser aplicadas de modo clientelista⁹¹.

⁸⁸ Según los estudios de ORME JR. (*op. cit.*).

⁸⁹ Según declara HARRELL (1995, p. 64-65).

⁹⁰ Éste es el entendimiento de BORON (2004, p. 17).

⁹¹ De acuerdo con el análisis de SOUZA (2001).

Debido a las características específicas de la cultura administrativa latinoamericana, con el estímulo y la adopción de nuevos formatos para la Administración Pública, se constató que muchos países tan pronto habían incorporado los presupuestos del modelo weberiano, ya pasaron para el modelo gerencial, circunstancia que acabó trayendo pérdidas, como consecuencia de desmontar la estructura administrativa sin que otra estructura haya sido colocada en su lugar.

Nadie dudaba de que había una necesidad de cambios, sin embargo, cabía preguntarse si la aplicación de la Nueva Gestión Pública — NGP en América Latina se constituía en un simple caso de transferencia técnica o si las particularidades del proceso de transformación en la región harían de la evaluación de la Administración Pública una herramienta útil para el proceso de fortalecimiento de la democracia.

La descentralización fiscal, política y administrativa, la democratización y las reformas electorales, la modernización del Estado y su administración pública representan procesos de reforma que cambian las reglas de juego en la región y afectan las relaciones horizontales (Estado y Sociedad Civil) y verticales (Estado nacional, regional y local) entre los actores involucrados en la búsqueda de soluciones para los problemas públicos⁹².

Además, se observó que existen diferencias en la aplicación de la NGP en los países de América Latina. Las cuestiones históricas dan color distinto a los resultados de su aplicación.

De hecho, no se sabe si la NGP va lograr alcanzar los resultados previstos: una gestión orientada a resultados con una mejora sistemática de la Administración Pública, de los servicios, de los bienes que ella produce y de las políticas públicas que se llevan a cabo bajo su manto. Desde el punto de vista histórico, todavía es demasiado pronto para hacer un juicio a respecto de la evolución de la NGP o de la Nueva Administración Pública en América Latina.

⁹² Según enfatizó BOZZI (2001).

2.5. La Administración Pública en Brasil

2.5.1. Características de la Administración Pública Brasileña

Entre los movimientos más importantes que marcaron la Administración Pública en Brasil, pueden mencionarse, principalmente: la descentralización administrativa prevista por el Decreto-Ley n. 200, del 25 de febrero de 1967; los cambios establecidos por la Constitución Federal de 1988; el legado de los gobiernos de los Presidentes de la República Fernando Collor de Mello, Fernando Henrique Cardoso⁹³, y del Presidente Lula.

Entre la promulgación del Decreto-Ley n. 200, de 1967, y la edición de la Constitución Federal de 1988, otros importantes hitos de la historia administrativa de Brasil pueden mencionarse: a) la creación del Ministerio de la Desburocratización, entre 1979 y 1983, en el cual se empezó a ver a los brasileños como ciudadanos, con derecho a una buena prestación de servicio; b) la extinción del Departamento de Servicio Público — DASP⁹⁴, por el Presidente Sarney y la creación, en el mismo año, de la Secretaría de Administración Pública de la Presidencia de la República — SEDAP, encargada de la modernización administrativa, y la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública — ENAP; y c) el proceso de profundización de la descentralización administrativa.

Del análisis del proceso evolutivo de la Administración Pública en Brasil, algunas cuestiones deben ser apuntadas⁹⁵, como se puede resumir a partir de las constataciones realizadas en el contexto de este estudio:

- a) los modelos administrativos, que se implantaron en el país, llegaron de afuera y fueron “incrustados” en la máquina pública, hecho éste que, en la mayoría de los casos, ignoraba la “cultura administrativa” existente, trayendo dificultades para

⁹³ Ver estudio de TORRES (2004).

⁹⁴ El Departamento de Servicio Público - DASP fue creado en 1936, constituyéndose, también, en importante hito de la Administración Pública Brasileña. Ver estudio de TORRES (*op. cit.*).

⁹⁵ Es importante mencionar que, a lo largo de las diversas etapas, tres modelos clásicos de administración fueron constatados: patrimonial, burocrático weberiano y gerencial. Estos modelos no se sucederán de forma lineal, conviviendo simultáneamente en el ambiente cultural de la Administración Pública brasileña.

realizar los ajustes necesarios. El hecho que mayor impacto trajo a la Administración Pública brasileña, según las fuentes consultadas, fue la presencia de la Corte Portuguesa, en 1808, con su estructura administrativa. Este período dejó la marca del modelo patrimonialista, donde una estructura “pesada” se impuso sobre la realidad de la pacífica y simple Brasil de principios del siglo XIX;

- b) existencia de dualidad entre sectores bien capacitados, técnicamente fortalecidos, y aquellos más retrógrados y clientelistas. La parte económica siempre tuvo lugar destacado en la estructura gubernamental, con buena cualificación técnica, menos clientelista, constituyéndose en una de las islas de prosperidad y de modernidad en la estructura de la Administración Pública brasileña. Por otro lado, la aplicación de las políticas públicas, desde la década del 30, viene mostrándose durante todo este tiempo con baja calidad técnica;
- c) la burocracia, como una forma de garantizar que los cambios deseados hayan funcionado como un arma poderosa cada vez que se pasaba de un momento histórico para otro. A finales del siglo XIX y principios del siglo XX, para que pudiera remplazarse la clase agraria dominante por una burguesía industrial, fue necesaria la institución de nuevas normas y restricciones, que inhibieran la continuidad de la gestión en los moldes patrimonialistas de entonces. En la medida en que la burocracia puede ser alimentada financieramente, de modo sistemático, por el nuevo capitalismo industrial brasileño, ella pasa a actuar como un instrumento de garantía para la implementación de una nueva ideología, que buscaba la separación entre “lo público” y “lo privado”, la eficiencia administrativa, la sistematización racional del Derecho y la despersonalización de la dirección administrativa. Lo mismo se ha estado dando en el pasaje del modelo *burocrático* para el *gerencial*, a partir de los cambios que vinieron con la Reforma del Estado. La burocracia necesita ser financiada para garantizar la institución del nuevo orden administrativo que se desea implantar;
- d) los cambios administrativos, de carácter gerencial, experimentados en Brasil con la edición del Decreto-Ley n. 200, del 25 de febrero de 1967, fueron pioneros y

preanunciaron las reformas gerenciales que ocurrirían en algunos países del mundo desarrollado, a partir de los años 80, en busca de la modernización de la máquina pública⁹⁶. Fueron instituidos diversos tipos de entidades dotadas de personalidad jurídica propia (pública o privada), con patrimonios propios y creados por ley: autarquía, fundación, empresa pública y sociedad de economía mixta. Las dos primeras son personas de derecho público, que ejercen actividades típicas de la Administración Pública, sin subordinación jerárquica, con control final de sus actividades específicas. Las dos últimas — empresa pública y sociedad de economía mixta — son personas de derecho privado creadas con la finalidad de explotación de actividades económicas y prestación de servicios. Son los órganos conocidos como instituciones de la Administración Indirecta;

- e) la discontinuidad administrativa ha sido siempre el sello de la Administración Pública brasileña, ya que, en mandatos con períodos de cuatro o cinco años, no se consolidaron los cambios en la máquina administrativa y, a cada nueva gestión, debido a nuevas directrices de las políticas de los grupos que asumían el Poder, nuevos cambios ocurrían sin que se cristalizaran las experiencias anteriores;
- f) la pulsación entre la centralización y la descentralización política y administrativa, siempre trajo consecuencias positivas, en cada momento histórico. Esta pulsación entre la centralización y la descentralización se produjo en Brasil, como mínimo, seis veces⁹⁷;

⁹⁶ El Decreto-Ley n. 200/67 adoptó los siguientes principios fundamentales para la estructuración de la Administración Pública del momento: a) Planificación (plan general de gobierno, programas sectoriales y regionales, plurianuales, la programación financiera de desembolso y el presupuesto-programa anual); b) Coordinación (estructura de articulación con los diversos niveles gubernamentales y con proyectos específicos); c) Descentralización (desconcentración, cooperación entre las diversas entidades de la federación y la relación entre administración federal con la órbita privada - concesiones y contratos); d) Delegación de Competencias (liberación de la dirección para funciones más gerenciales y estratégicas, a ejemplo de las actividades de control, normalización y formulación; e) Control direccionado más para *resultados* y menos para los *procesos*.

⁹⁷ Conforme sistematiza el estudio de FURTADO (1982, p. 138-139), el centralismo del período monárquico fue necesario para la formación de un Estado Nacional, ya que las distintas regiones constituían entidades económicas sin vínculo, o con vínculos débiles entre sí. La descentralización de la Primera República se vincula al gran brote de la economía del café y, gracias a ella, la política central pasó a subordinarse a los intereses de la región en la cual ella se expandía. El centralismo del período de Vargas abrió camino para la unificación del mercado nacional, exigida por la expansión industrial, que se intensificó a partir de la crisis mundial de 1929. La descentralización de 1946 fue una reacción a los excesos del centralismo de Vargas, siendo importante una vez que había una gran centralización de la industria, con tendencia a gran concentración de la renta, en detrimento de otras regiones brasileñas. Las cuestiones

- g) la falta de control social alejó a la sociedad del Poder Público y la convirtió en rehén de grupos económicos y políticos nacionales o internacionales. Cuanto menos control social, más fácilmente el Poder Público se tornaba rehén de grupos. A finales de la década del 70, se habían creado más de 300 empresas estatales, constatándose el agigantamiento del Estado. Se estableció una fuerte alianza entre las estatales y las multinacionales. Esto aumentaba cada vez más la importancia de las estatales y ampliaba la acción reguladora del Estado en la economía. La fragilidad del sector privado, el descontrol bajo las empresas públicas y la ausencia de normas claras para disciplinar la actuación de las empresas extranjeras, fueron algunas de las causas del endeudamiento a la nación en aquella oportunidad⁹⁸;
- h) la regulación no es nueva en Brasil: el período de regulación concentrada se dio por un vasto período, que se inició en 1930, en la Era Vargas, y prosigue hasta la actualidad⁹⁹. Anteriormente, caminó en el sentido de la nacionalización y, posteriormente, de la privatización. Antes, el Estado abarcaba inversiones que la iniciativa privada no era capaz, o no tenía condiciones, de llevar a cabo. Desde la crisis fiscal de los años 80 en adelante, el Estado pasó a no tener condiciones de acompañar las necesidades de inversiones en infraestructura y expansión de los servicios públicos. En esta circunstancia, la iniciativa privada pasa a liderar las inversiones en servicios públicos, dejándole al Estado la tarea de regular estos servicios. La novedad que hoy existe sobre la regulación se refiere a la forma cómo el poder regulatorio pasa a ser ejercido¹⁰⁰.

Los nueve ítems identificados anteriormente, que resumen aspectos importantes de la Administración Pública brasileña, tienen sus repercusiones sobre la gestión del agua

regionales pasan a tener gran importancia y, como consecuencia, fueron creadas la Superintendencia del Desarrollo del Nordeste – SUDENE y la Superintendencia del Desarrollo de la Amazonia – SUDAM, substituidas a partir de 2001, respectivamente, por la Agencia de Desarrollo del Nordeste - ADENE y la Agencia de Desarrollo de la Amazonia - ADA. El centralismo de los gobiernos militares dio énfasis a la integración nacional. El centralismo de aquella época fue instrumento para la nacionalidad, para la constitución de un sistema económico integrado y para la construcción de un mercado común, gracias al cual la industrialización puede avanzar con rapidez. Con la Constitución Federal de 1988, se inaugura un nuevo proceso de descentralización, pues el municipio pasa a gozar de autonomía, asignándosele una serie de actividades y de servicios de atención al ciudadano, aproximando la población al Poder Público.

⁹⁸ Ver BARROSO (2004, P. 88-89) y CARDOSO (1994, p. 246).

⁹⁹ Ver AGUILLAR (1999).

¹⁰⁰ Ver BARROSO (*op. cit.*) y TORRES (*op. cit.*).

como puede verse en el análisis presentado en el ítem 2.5.4, al final de este Capítulo, que trata de la gestión del agua en la estructura administrativa brasileña.

2.5.2 La Reforma del Estado Brasileño

En la década del 90, la Reforma Administrativa fue colocada en el orden del día, pues la capacidad operacional del Estado Brasileño se encontraba muy baja y sin condiciones de hacer frente a sus necesidades, como se mencionó anteriormente. Así, se siguió la tendencia internacional de implementación de algo equivalente a la NGP, aquí denominada de Nueva Administración Pública¹⁰¹.

El diagnóstico que subsidió la preparación de esta Reforma identificó diversos problemas de la Administración Pública Federal que merecían ser revistos y organizados. Entre ellos, se identificaron numerosos problemas relacionados con rígidos controles burocráticos sobre la Administración Pública, impuestos por las disposiciones legales que provenían de las disposiciones que estableció la Constitución Federal/88¹⁰², sin hablar del crecimiento de la hoja de pagos, al mismo tiempo que la estructura de remuneraciones sufría de distorsiones y pérdida de autonomía de gestión de las agencias operadoras de servicios, generando ineficiencia de los órganos de la Administración Pública (autarquías, fundaciones y estatales). Además, fue apuntado el debilitamiento de la capacidad de formulación de políticas y de control por parte de los ministerios y organismos centrales de la Administración¹⁰³.

En este contexto, en 1995, fue elaborado el Plano Director de Reforma del Aparato del Estado, a través del cual se proponía substituir el modelo burocrático por el modelo gerencial. En el contexto de este Plan, fueron establecidas directrices específicas para cada tipo de actividad del Estado:

¹⁰¹ La Reforma del Estado Brasileño se produjo en 1995, de acuerdo con la orientación del Ministerio de la Administración y Reforma del Estado - MARE, bajo el comando del entonces Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

¹⁰² En la visión de FERNANDES (2002, p. 3), como principales consecuencias de la rigidez funcional de la legislación y de los controles burocráticos cristalizados en la CF/88, podrían citarse: implementación de un régimen jurídico único para los servidores públicos; exigencia de rendición de cuentas con relación a todos los tipos de asignación de recursos que tengan origen en el presupuesto; inclusión en el presupuesto general de los presupuestos de los organismos, incluso con recursos propios recogidos directamente; adopción de los procedimientos de licitación reglamentados en ley por todas las organizaciones y empresas estatales; presentación a la aprobación por el Congreso de cualquier cambio en la estructura y organización administrativa.

¹⁰³ Ver estudio de FERNANDES (*op. cit.*).

1. Núcleo Estratégico, encargado de la formulación de políticas públicas, integrado por la Administración Directa, así como por el Poder Legislativo y por el Judicial;
2. Actividades Exclusivas, orientadas a la supervisión, regulación, impuestos, policía, que presuponen el uso de prerrogativas del Estado, con la directriz de establecer un nuevo modelo, con autonomía, que es el de los organismos autónomos, con nuevos instrumentos de control;
3. Actividades No Exclusivas, alentadas por el Estado, no son esenciales para la Administración Directa, en las áreas de salud, educación, cultura, investigación y medio ambiente. Los servicios públicos en estas áreas pueden ser concedidos y permitidos por el Estado. Fueran creadas las figuras institucionales, que pueden actuar en las áreas mencionadas, denominadas Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público — OSCIP, con autonomía y desvinculación de la Administración Pública, y las Organizaciones Sociales — OS, bajo un mayor control del Estado;
4. Actividades desarrolladas por el mercado, vinculadas a la producción de bienes y servicios, cuya directriz es la privatización, restringiéndose, en este campo, la participación del Estado.

Los nuevos modelos institucionales defendidos en el Plan Director de la Reforma del Estado se encuentran resumidos en el CUADRO II, donde están mejor visualizados los sectores del Estado y sus respectivas funciones.

La Reforma del Aparato del Estado brasileño puede ser examinada bajo diversos enfoques: legal, operacional, institucional y cultural. En el plano legal, la Reforma puede ser corroborada mediante la edición de la Enmienda Constitucional n°. 19/98¹⁰⁴, siendo que los cambios buscaron mayor agilidad y libertad para la Administración

¹⁰⁴ Enmienda Constitucional n. 19, del 04 de junio de 1998, que modifica los Artículos 37 a 41 de la Constitución Federal de 1988.

Pública, además de dar operatividad al principio de la moralidad administrativa¹⁰⁵, especialmente a partir del control social.

CUADRO II - Funciones del Estado y Modelos Institucionales

SECTOR DEL ESTADO	FUNCIONES	MODELO INSTITUCIONAL PROPUESTO
Núcleo Estratégico	Formulación de políticas, normalización y control	Secretarías de Políticas
Servicios Exclusivos	Seguridad, defensa, recaudación, fiscalización, regulación y previdencia social básica	Agencias Ejecutivas Agencias Reguladoras
Servicios No-Exclusivos	Educación, salud, asistencia social, cultura, investigación científica y tecnológica	Organizaciones Sociales
Producción y Servicios para el Mercado	Energía, transportes, comunicaciones, insumos industriales.	Empresas privadas

Fuente: FERNANDES (2002, p.7).

En cuanto a los aspectos económicos, se ejecutaron importantes transformaciones estructurales¹⁰⁶. La primera, en 1995, trató de *extinguir determinadas restricciones al capital extranjero*¹⁰⁷, redefiniendo el concepto de empresa brasileña de capital nacional, dándole protección y beneficios especiales¹⁰⁸.

La segunda línea de las reformas fue la *flexibilización de los monopolios estatales* haciendo posible el funcionamiento de servicios públicos locales de distribución de gas canalizado, mediante concesiones por parte de los Estados miembros a las empresas privadas, que anteriormente sólo podrían ser delegados a las empresas bajo control accionarios estatales. Lo mismo ocurrió con los servicios de telecomunicaciones y de radiodifusión, que anteriormente sólo podían delegarse a

¹⁰⁵ De acuerdo con la disposición del art. 37 de la Constitución Federal de 1988, la Administración Pública directa e indirecta de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios deberá obedecer a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia, entre otros (con redacción dada por la Enmienda Constitucional n°. 19, del 04 de junio de 1988).

¹⁰⁶ Ver BARROSO (*op. cit.*, p. 89-90).

¹⁰⁷ Conforme Enmienda Constitucional n. 06, del 15 de agosto de 1995, que derogó el art. 171 de la Constitución Federal de 1988.

¹⁰⁸ Se permitió que la búsqueda y explotación de recursos minerales, así como el aprovechamiento de los potenciales de energía eléctrica pudieran ser concedidos o autorizados a las empresas constituidas bajo las leyes brasileñas, dispensada la exigencia del control del capital nacional. Lo mismo se dio con relación a la navegación de cabotaje e interior, no siendo más privativa de embarcaciones nacionales.

empresas estatales¹⁰⁹. En el área del petróleo, se rompió el monopolio estatal, facultando a la Unión la contratación de empresas privadas de actividades relacionadas con la investigación, la explotación de yacimientos de petróleo, gas natural y otros líquidos de hidrocarburos, refinado del petróleo nacional o extranjero, importación, exportación y transporte de los productos derivados básicos del petróleo, que antes eran prohibidos por la Constitución Federal de 1988 y por la Ley n. 2.004, del 03 de octubre de 1953¹¹⁰.

La tercera transformación económica tuvo lugar a partir de la *privatización*, instituyéndose el Programa Nacional de Desestatización¹¹¹. Pasaron a ser objeto de desestatización las empresas controladas directa o indirectamente por la Unión, instituidas por ley o acto del Poder Ejecutivo; las empresas creadas por el sector privado y que, por cualquier motivo, pasaron al control directo o indirecto de la Unión; los servicios públicos objeto de concesión, permisión o autorización y las instituciones financieras públicas estatales que hayan tenido las acciones de su capital social desapropiadas¹¹².

El Programa Nacional de Desestatización se inició durante el período del Presidente Fernando Collor de Mello y continuó en los Gobiernos de Itamar Franco¹¹³ y Fernando Henrique Cardoso. El período de mayor concentración de la privatización de empresas estatales brasileñas se dio entre 1993 y 1998¹¹⁴, principalmente durante el Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso¹¹⁵.

¹⁰⁹ Ver el contenido de las Enmiendas Constitucionales n. 05 y 08, ambas del 15 de agosto de 1995.

¹¹⁰ La Ley n. 2.004/53 dispone sobre la Política Nacional del Petróleo y define las atribuciones del Consejo Nacional de Petróleo e instituye sociedad anónima. Ver el contenido de la Enmienda Constitucional n. 09, del 09 de noviembre de 1995.

¹¹¹ La privatización se produjo sin que fuera necesaria la alteración del texto constitucional, editándose la Ley n. 8.031, del 12 de abril de 1990 (revocada por la Ley n°. 9.491, del 09 de septiembre de 1997). El Decreto n°. 724, del 19 de enero de 1993, editado durante el período del Presidente Itamar Franco, estableció nuevas normas de privatización.

¹¹² Ver Decreto-Ley n° 2.321, del 25 de febrero de 1987.

¹¹³ En 1993 el Presidente Itamar Franco aprobó el nuevo modelo de privatización con quiebra de los monopolios de la Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A. y de la Telebrás - Telecomunicações Brasileiras S. A.

¹¹⁴ El período con la mayor concentración de privatización de la historia brasileña se dio de la siguiente forma y en la siguiente cronología: **1991:** USIMINAS y tres compañías menores; **1993:** Poliolefinas; *Companhia Siderúrgica Nacional* – CSN; la *Companhia Siderúrgica Paulista* - COSIPA; **1995:** las carreteras federales *Rodovia Presidente Dutra* y la *Br 040 RJ – Juiz de Fora* (por 25 años, a partir de 1996); y el *Estado do Espírito Santo* vende sus Centrales Eléctricas; **1996:** dos líneas de la *Rede Ferroviária Federal* (la red oeste - São Paulo a Mato Grosso) y la red centro-este, con 7.000 km ramificados por siete estados brasileños; *Light*; las *Centrais Elétricas* de Rio de Janeiro – CERJ; **1997:** *Vale do Rio Doce*; Banco del Estado de Rio de Janeiro - *BANERJ*; varias empresas distribuidoras de electricidad, entre ellas la *Companhia Paulista de Força e Luz*, *Empresa Energética de Mato Grosso do Sul S.A.* - *ENERSUL*, las *Centrais Elétricas Matogrossenses S. A* - *CEMAT*, la *Empresa Elétrica de Sergipe* - *Energipe* y la

Se entendió que era necesario continuar con las reformas para que el éxito del Plano Real quedara garantizado¹¹⁶. La Reforma habría sido bien aceptada por la población, en la época, una vez que se vendió la idea de que los servicios públicos serían más eficientes, la inflación desaparecería y se daría efectividad a la democratización del sector público¹¹⁷.

Algunos estados brasileños crearon agencias reguladoras optando por un único órgano regulador para las diversas áreas, a ejemplo de los estados de Rio de Janeiro, Bahia, Ceará y Rio Grande do Sul. Otros optaron por la viabilidad de agencias especializadas para cada sector de servicios concedidos, como se dio, por ejemplo, en el caso de São Paulo.

La lógica que orientó la Reforma del Estado fue la del modelo gerencial dirigido al cliente, cuyo control es llevado a cabo por resultados, con énfasis en la descentralización y en la desconcentración de la acción estatal, posibilitando la adopción de instrumentos más flexibles de gestión compatibles con las innovaciones técnicas de la administración de empresas.

El Programa de Reforma del Estado fue el resultado de la incapacidad del sector público para continuar como el principal agente financiador del desarrollo económico, haciendo necesaria la atracción de capitales privados para sectores de interés público¹¹⁸. Estas inversiones solamente pueden ocurrir si hubiera rentabilidad y seguridad, y sólo podrán existir caso las reglas sean claras y caso haya autonomía de los agentes encargados de su aplicación, no permitiendo la interferencia política. Por eso la justificativa de crear las agencias reguladoras, dotadas de autonomía para fiscalizar los contratos de concesión.

Companhia Elétrica do Rio Grande do Norte - COSERN, Companhia de Electricidade do Estado da Bahia - Coelba y parte de la Companhia Estadual de Energia Elétrica - CEEE (Rio Grande do Sul); 1998: 12 empresas del Sistema Telebrás y varias empresas del área de telecomunicación (BARSA, 1990 a 2009).

¹¹⁵ Debe señalarse que durante el Gobierno Lula, con dos mandatos que se extendieron entre 2003 a 2010, se detuvo el proceso de privatización.

¹¹⁶ El programa brasileño de estabilización económica fue considerado el más exitoso de todos los planes lanzados en los últimos años para combatir casos de inflación crónica. Se combinaron condiciones políticas, históricas y económicas para permitir que el Gobierno Brasileño lanzara las bases de un programa a largo plazo. Organizado en etapas, el Plan resultaría en el fin de casi tres décadas de inflación elevada y en la sustitución de la antigua moneda por el Real, a partir del primero de julio de 1994. Desde entonces, la inflación fue dominada sin congelamientos de precios, confiscación de depósitos bancarios u otros artificios de la heterodoxia económica.

¹¹⁷ Ver SOUZA (2001).

¹¹⁸ Ver SOUTO (2000, p. 293 - 294).

Con la Reforma del Estado Brasileño se crearon dos nuevas figuras jurídicas. Se trata de las Organizaciones Sociales (OS) y de las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)¹¹⁹. Se verifica, con la creación de estas figuras, aquello que ya se evidencia hace cierto tiempo: la aproximación de los campos del Derecho Público y del Derecho Privado. Es un fenómeno mundial relacionado con la "publicitación" del Derecho Privado y de la "privatización" del Derecho Público, observándose la mezcla de conceptos y principios que antes se consideraban incompatibles¹²⁰.

El término *aparcería* substituye los tradicionales convenios por un nuevo instrumento más transparente y menos burocratizado. Para las OS's, la ley estipuló el contrato de gestión. La composición del cuerpo decisorio de las OSCIP's se define en sus estatutos, siendo formado normalmente por los socios. En el caso de las OS's, el "Consejo de Administración" es el cuerpo decisorio de la organización, que es formado obligatoriamente por miembros del Poder Público y por representantes de la sociedad civil. Es por eso que, en gran parte, ellas dependen de la iniciativa del Poder Público. Así, sería una forma del Estado intentar ganar mayor agilidad al huir de su propia burocracia, sin correr el riesgo de perder el poder sobre su patrimonio¹²¹. Estas eran las ideas que subsidiaron la necesidad de instituirse estas instituciones privadas, como colaboradoras del Poder Público, de acuerdo con los preceptos de la Reforma del Estado.

Como se puede ver, hay un largo camino a ser recorrido con el fin de implementar la Reforma del Estado, de la forma como fueron concebidas por el MARE, en 1995, llamando la atención para la importancia de las Agencias. Sea como sea, este asunto interesa mucho a la gestión de recursos hídricos en Brasil, porque, bajo su égida se produjo la institución de la Agencia Nacional de Aguas — ANA, que posibilitó grandes avances a la implementación de la política hídrica nacional.

¹¹⁹ Las Organizaciones Sociales (OS) y las Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP) se encuentran legalmente previstas, respectivamente, por las Leyes n°. 9.637, del 15 de marzo de 1998, y n°. 9.790, del 23 de marzo de 1999.

¹²⁰ Ver estudio de MARTINS (1999).

¹²¹ Después de la edición de las Leyes que instituyeron las OSCIP's y las OS's, se constata que existen pocas OS's, en los días actuales.

2.5.3. Las Agencias

La creación de las agencias reguladoras es parte del escenario en el cual se inserta el proceso de privatización. Fueron instituidas con el fin de dar un ambiente institucional previsible, estable y seguro para los inversores que participan de este proceso. Las agencias reguladoras brasileñas son de tres tipos: a) las que actúan en los sectores monopolizados (petróleo, energía y telecomunicaciones); b) las que hacen la regulación de servicios sociales importantes (por ejemplo, la salud); y c) las que se constituyen en agencias de desarrollo. Cabe señalar que las agencias reguladoras acabaron teniendo un mayor protagonismo en el campo de los servicios públicos y de las actividades ejercidas en régimen de monopolio.

Las agencias reguladoras sobreviven de las recaudaciones que regularmente reciben de las entidades reguladas. Hasta finales de 2002, antes del inicio del Gobierno Lula, habían sido creadas las siguientes agencias: *Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL*, *Agência Nacional de Energia Elétrica-ANEEL*, *Agência Nacional de Petróleo — ANP*, *Agência Nacional de Vigilância Sanitária — ANVISA*, *Agência Nacional de Saúde Suplementar-ANS*, *Agência Nacional de Águas — ANA*, *Agência Nacional de Cinema — ANCINE*, *Agência Nacional de Transportes Terrestres — ANTT*, *Agência Nacional de Transportes Aquaviário — ANTAq*¹²². Durante el Gobierno Lula, desde 2003, se crearon la *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial — ABDI* y la *Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC*¹²³.

Las agencias reguladoras, como se ha mencionado, surgieron como resultado de la privatización. La primera privatización tuvo lugar en la segunda mitad de 1991¹²⁴. En el año 1992, el proceso ganó más impulso siendo privatizadas, hasta setiembre de ese año, once empresas más. Con el *impeachment* del Presidente Collor y el ascenso del

¹²² Los instrumentos legales que instituyeron las Agencias Reguladoras y Ejecutivas brasileñas mencionadas, son: ANATEL - Ley n.9.472, del 16 de julio de 1997; ANEEL - Ley n. 9.427, del 26 de diciembre de 1996; ANP - Ley n. 9.478, del 6 de agosto de 1997; ANVISA - Ley n. 9.782, del 26 de enero de 1999; ANS - Ley n. 9.961, del 28 de enero de 2000; ANA - Ley n. 9984, del 17 de julio de 2000; ANCINE - Medida Provisoria n. 2228-1, del 6 de setiembre de 2001; ANTT - Ley n. 10.233, de 5 de junio de 2001 y ANTAq - Ley n. 10.233, del 5 de junio de 2001.

¹²³ Agencias creadas en el Gobierno Lula: *Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial — ABDI*, instituida por la Ley n°. 11.080, del 30 de diciembre de 2004, y la *Agência Nacional de Aviação Civil — ANAC*, a través de la Ley n°. 11.182, del 12 de setiembre de 2005.

¹²⁴ Fue privatizada la *Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais SA - USIMINAS*, conocida por su competitividad internacional, mediante gran oposición política.

Presidente Itamar Franco, en 1993, se cambiaron las reglas del proceso de privatización, que pasó a ser administrado por el Ministerio de Finanzas: fueron privatizadas 34 empresas más.

Las agencias reguladoras son personas jurídicas de Derecho Público, dotadas de autonomía política y administrativa y económica financiera, que ejercen poderes típicos de Estado, legitimadas para intervenir en el dominio económico y ejecutar y fiscalizar la prestación de servicios públicos¹²⁵. La independencia con relación al Poder Público es su principal característica¹²⁶. Son creadas o extintas por Ley, bajo la forma de autarquías, denominadas de autarquías de régimen especial. Se creó un estatuto jurídico propio para los dirigentes de las autarquías, ya que no están sujetos a las mismas reglas de la Administración Pública¹²⁷.

La Asociación Brasileña de Agencias de Regulación — ABAR presentó así los poderes conferidos a las agencias en la legislación brasileña: normativo, concesión (licencias, autorizaciones), fiscalización, para imponer sanciones (aplicación de multas, casación de licencias), para conciliar y recomendar. También se destaca la importancia de la autonomía financiera, porque sus recursos no deben proceder del tesoro¹²⁸.

El mandato fijo de los dirigentes se constituye en una de las principales características de las agencias reguladoras (autarquía especial), con relación a las otras autarquías. Este mandato no debe coincidir con los mandatos presidenciales, hecho éste que demuestra la independencia orgánica de la agencia reguladora.

Las agencias tienen sus dirigentes designados por el Presidente de la República y su nombramiento depende de la confirmación por el Senado Federal (nombramiento de

¹²⁵ Ver SOUTO (2000, p. 257).

¹²⁶ No es posible el control administrativo por el Poder Ejecutivo, mediante el recurso jerárquico. El control se produce sólo en el momento en que el Poder Ejecutivo elige a sus dirigentes. De lo contrario, se dará la ofensa a la autonomía garantizada por las leyes que establecieron las agencias. Con relación al control de las agencias por el Poder Judicial, se da sólo en lo que se refiere a las cuestiones de legalidad, no admitiéndose control de mérito del acto administrativo. Cuanto al control por el Tribunal de Cuentas, se limita a los aspectos relacionados con el gasto de los recursos públicos, no pudiendo cuestionar decisiones político-administrativas (BARROSO, op. cit., p. 104-105).

¹²⁷ La Ley n. 9.986, del 18 de julio de 2000, trata de la gestión de los recursos humanos de las agencias reguladoras. Sus funcionarios se rigen por la Consolidación de las Leyes Laborales, en régimen de empleo público. La Ley n.º 10.871, del 20 de mayo de 2004, dispone sobre la creación de las carreras y organización de cargos efectivos de las autarquías especiales denominadas agencias reguladoras, así como de otras leyes que revocaron los dispositivos específicos de las leyes citadas, a ejemplo de las Leyes n.º. 11.094/05 y 11.292/06.

¹²⁸ Ver estudio de la ABAR (2003).

los directores con lastre político). Estos dirigentes no pueden ser despedidos *ad nutum*, perdiendo sus mandatos sólo en los casos de renuncia, condenación judicial tramitada en juzgado o proceso administrativo disciplinario. Se destaca, además, el mecanismo de *cuarentena*, que impide el retorno inmediato de los dirigentes de las autarquías a las actividades privadas en el sector en que regularon.

Las agencias ejecutivas creadas con posterioridad a la institución de las agencias reguladoras se constituyen en un rótulo para la desconcentración regulatoria del tipo operacional¹²⁹. Estas agencias tienen la naturaleza de autarquía con tratamiento especial, con mayor autonomía de gestión, retornando al concepto original de las autarquías, según la previsión del Decreto-Ley n. 200/67, que se comentó anteriormente¹³⁰.

Las agencias ejecutivas actúan en la implementación de políticas públicas, tales como medio ambiente, previdencia social, fiscalización, cuestiones tributarias, seguridad pública, pudiendo colaborar con la formulación de políticas. Su papel es ejecutivo y no normativo, distinguiéndose de las agencias reguladoras. La ampliación de la autonomía gerencial se da a través del contrato de gestión, con metas negociadas compatibles con los recursos disponibles. La implantación de las agencias en Brasil restaura, de alguna manera, el concepto de autarquía. Ellas fueron creadas en la historia de la Administración Pública brasileña para ser más ágiles y evitar los constreñimientos burocráticos de ciertas actividades de los servicios públicos¹³¹.

La autarquía, juntamente con las empresas públicas y sociedades de economía mixta, con la Constitución Federal/88 acabaron siendo transformadas en instituciones niveladas a las de la Administración Directa, con muchas trabas operacionales. Como resultado de la Reforma del Estado, se habla de “autarquía especial”, con mayor libertad operacional, donde se respete el interés público.

Merece la pena hacer algunos comentarios sobre la Reforma del Estado y la postura del gobierno Lula con relación a ella. En el primer año de su primero mandato

¹²⁹ Las Agencias Ejecutivas fueron creadas en la estructura de la Administración Pública brasileña por la Ley n. 9.649, del 27 de mayo de 1998, y reglamentadas por los Decretos n°. 2.487, del 02 de febrero de 1998, y n°. 2.488, del 02 de febrero de 1998.

¹³⁰ Cabe mencionar que el Decreto-Ley n° 200/67 no hacía distinción entre actividades exclusivas y no exclusivas.

¹³¹ Ver estudio de FIGUEIREDO (2004, p. 83).

(2003), se realizó un balance sobre el desempeño de las agencias¹³². De este análisis quedó evidente que el modelo institucional de las agencias parecía ser bueno, capaz de conciliar reglas estables que permitían la credibilidad a los agentes económicos privados, la continuidad de la prestación de servicios a los usuarios con calidad y precio compatible con el patrón de renta de la población brasileña.

Sin embargo, fue evidente que el modelo previsto debería mejorarse, ya que fueron identificadas algunas deficiencias con relación a diversos aspectos, especialmente en cuanto a sus competencias, a los recursos humanos, a la articulación institucional, al control social y a la eficiencia administrativa, como se puntúa, a continuación:

- a) la necesidad de aclarar que la formulación, evaluación e implementación de las políticas sectoriales pertenecen a los órganos de la Administración Directa (formuladoras de políticas). Las leyes atribuían a las agencias muchas actividades de los órganos de la Administración Directa, haciéndose necesario rever los instrumentos legales para resolver estos problemas de poderes institucionales;
- b) los Ministerios (órganos de la Administración Directa) deberían fortalecer su capacidad de formular políticas públicas sectoriales y planificar la operación y la expansión de las entidades reguladas. Caso las políticas y los marcos regulatorios no sean claros, no se sabrá si las agencias están desempeñando bien sus funciones en la implementación de tales políticas;
- c) las agencias deberían constituirse en vehículos de implementación de políticas que busquen combinar tres objetivos: previsibilidad, estabilidad y flexibilidad. Se comprobó que, en algunos casos, no solamente regulan, más formulan políticas y fiscalizan, papel que cabe a los órganos de la Administración Directa. Cabría a ellas fiscalizar los contratos, fomentar la competencia del sector, inducir

¹³² En marzo de 2003 fue instituido el Grupo de Trabajo Interministerial para hacer un diagnóstico de la situación y proponer las alteraciones necesarias para el mejoramiento del arreglo institucional de las agencias reguladoras, elaborándose el Informe denominado *Análise e Avaliação do Papel das Agências Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*, según BRASIL (2003).

a la universalización de los servicios, fijar tarifas, arbitrar conflictos entre poder concedente, distribuidores y usuarios;

- d) la inadecuación del cuadro de personal de las agencias, dado que estaba compuesto por servidores ordenados o en régimen de contratos temporarios. Además, se vaciaron los Ministerios por motivos de pérdida de personal calificado para el sector privado y para las agencias;
- e) la falta de coordinación entre los órganos gubernamentales antimonopolios y las agencias reguladoras sobre el intercambio de informaciones y experiencias, faltando la cooperación necesaria para fomentar la competencia;
- f) la necesidad de transparencia de las agencias reguladoras frente al Congreso Nacional, al Poder Ejecutivo y a la sociedad en general;
- g) la definición de mecanismos efectivos para medir el grado de eficiencia del uso de los recursos financieros y presupuestarios asignados a las agencias.

Era evidente que la asignación para la celebración de contratos de concesión de las agencias de energía, petróleo, telecomunicaciones y transportes debía ser transferida para los Ministerios respectivos, sin perjuicio de los contratos ya celebrados. Dicha transferencia requeriría cambios a varias leyes que habían establecido las agencias reguladoras de estos sectores¹³³. Alternativamente, se ha sugerido que los Ministerios establecieran criterios generales para las concesiones y, las agencias reguladoras, mantuvieran la responsabilidad de celebrar contratos.

Las acciones que se sucedieron a partir de este balance hecho por el Grupo Interministerial, al inicio del gobierno Lula, en 2003, se materializaron en la edición de leyes relacionadas con la creación de carreras y organización de los cargos efectivos de las agencias reguladoras, la revisión del cuadro de personal y los planes de cargos de

¹³³ Implica en la alteración del inciso IV del art. 3º de la Ley nº. 9.427/96; incisos V, VI, IX y XI del art. 19 de la Ley nº. 9.472/97; inciso IV del art. 8º de la Ley nº. 9.478/97; y los incisos V del art. 24 y V del art. 27 de la Ley nº. 10.233/01, transfiriendo estas atribuciones a los respectivos ministerios: Minas y Energía, Comunicaciones y Transportes.

determinadas agencias (ANA, ANVISA, ANAC); la disciplina de los contratos de gestión entre la ANA y entidades delegatarias de las funciones de Agencias de Aguas relativas a la gestión de recursos hídricos de los ríos de dominio de la Unión; y las normas de licitación público-privada¹³⁴.

De hecho, muchos aspectos se plantearon sobre el orden jurídico que involucra a las agencias, así como con relación al nombre adoptado para estas entidades reguladoras. La palabra *Agencia* fue muy criticada, más allá de que no hay tradición en el derecho brasileño con relación a su uso. La Constitución Federal/88 se refería a ellas como *órganos reguladores*.

Según un análisis más amplio sobre la Reforma del Estado, puede decirse que, desde el principio, la Reforma Administrativa terminó quedando en plano secundario, porque la prioridad gubernamental era el control de la inflación y el ajuste fiscal. La Reforma, para ser posible, necesitaba de recursos financieros, que deberían ser aplicados en la capacitación y en el entrenamiento de los servidores, en la adquisición de equipamientos, en la corrección de las distorsiones salariales, en las nuevas contrataciones, entre otros aspectos. Además, los órganos vitales de la burocracia pública federal, a ejemplo del Banco Central, Itamarati y Ministerio de Hacienda, ya se encontraban con buenos cuadros y con una estructura administrativa adecuada.

De otro modo, se podría resumir así, la situación y el progreso de las acciones propuestas en la Reforma: ella fue instituida en el primer período del mandato del Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-98), siendo que, en su segundo mandato (1999 a 2002), con la extinción del Ministerio de la Administración y Reforma del Estado-MARE, en enero de 1999, quedó en la mitad del camino, ya que fueron

¹³⁴ Leyes n° 10.768, del 19 de noviembre de 2003 (cuadro de personal de la ANA); n° 10.871, del 20 de mayo de 2004 (creación de carreras y organización de cargos efectivos de las agencias reguladoras); n° 10.881, del 9 de junio de 2004 (contrato de gestión de la ANA contratos de gestión entre la ANA y entidades delegatarias de las funciones de Agencias de Aguas relativas a la gestión de recursos hídricos de dominio de la Unión); n° 10.882, del 9 de junio de 2004 (Plan Especial de cargos de la ANVISA); n° 11.079, del 30 de diciembre de 2004 (PPP – aparcería público-privada); n° 11.094, del 13 de janeiro de 2005 (altera dispositivos sobre leyes referentes a la creación, estructuración y organización de carreras, cargos y funciones comisionadas técnicas de la administración directa, indirecta y fundacional, entre otros aspectos relacionados con el régimen jurídico de los servidores civiles de la Unión); n° 11.292, del 26 de abril de 2006 (altera las leyes referentes al cuadro de personal de la ANA, Plan de Cargos de la ABIN, ANAC, otros).

desaceleradas, o inclusive interrumpidas, las acciones más estructuradas e incisivas formuladas por este Ministerio¹³⁵.

A pesar de los logros administrativos obtenidos a partir del funcionamiento de las Agencias en la Administración Pública brasileña, durante el primero mandato del gobierno Lula, ya se señalaba la crisis que se abatía sobre ellas¹³⁶. Faltaban recursos financieros, necesidad de mejor adecuación de su estructura administrativa, vaciamiento de recursos humanos calificados, influencia político-partidista y cambio de rumbo a cada ciclo presidencial.

A pesar de la corta edad de las agencias en Brasil, ya se conseguía, en aquel momento, identificar la necesidad de fusión de alguna de ellas, debido a la superposición de funciones y a la falta de coordinación e integración entre las mismas¹³⁷. Además, los contratos de gestión no conseguían llevarse a cabo de la forma prevista por las dificultades apuntadas y debido a la reducida capacidad de control de los Ministerios sobre las agencias. Sea como sea, se constataba el preanuncio de problemas que podrían involucrar no sólo los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sino también, las organizaciones de la sociedad civil, caso no fuesen mejoradas en el transcurso del tiempo.

2.5.4. Breve síntesis sobre la gestión del agua y la estructura administrativa brasileña

El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos fue establecido en cumplimiento al inciso XIX del art. 21 de la Constitución Federal de 1988. Este Sistema, creado en 1997 por la Ley Federal nº 9.433/97, en el contexto de la Reforma del Estado, destacó la descentralización de la gestión hídrica nacional y la participación de los diversos actores en esta gestión.

¹³⁵ Ver conclusión de FERNANDES (2002, p. 19-21).

¹³⁶ Ver TEBET (2006), Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos del Senado Federal.

¹³⁷ TEBET (op. cit.) mencionó la necesidad de fusión de las agencias ANTT y ANTAq, las dos creadas en 2001, porque ambas se relacionan con logística y transporte.

Tres años después del establecimiento de la nueva política hídrica nacional, por lo tanto, en el año 2000, se creó la Agencia Nacional de Aguas — ANA¹³⁸, como autarquía de régimen especial, dotada de autonomía administrativa y financiera, vinculada al Ministerio del Medio Ambiente, con el objetivo de implementar el moderno proceso de gestión de los recursos hídricos.

Fueron atribuidas a la ANA las mismas prerrogativas de las demás agencias. El Director-Presidente de la ANA es elegido por el Presidente de la República entre los miembros de la Directoría Colegiada e investido en la función por cuatro años o por el tiempo que reste de su mandato. El despido sin causa de dirigentes de la ANA sólo puede ocurrir en los cuatro meses iniciales de los respectivos mandatos, siendo que, después de este período, sólo perderán el mandato como consecuencia de renuncia, de condenación judicial transitada en juzgado o de decisión definitiva en proceso administrativo disciplinario.

La referida Agencia presenta estructura administrativa plana¹³⁹, distinta de las estructuras verticales tan comunes a los demás órganos públicos creados anteriormente. La ANA cuenta con cinco áreas de actuación: Administración, Hidrología, Gestión, Planificación y Regulación. Para la realización de los trabajos de estas áreas, cuenta con ocho Superintendencias: Administración, Finanzas y Gestión de Personas — SAF; Implementación de Programas y Proyectos — SIP¹⁴⁰; Gestión de la Red Hidrometeorológica — SGH¹⁴¹; Gestión de la Información — SGI; Planificación de

¹³⁸ La Agencia Nacional de Aguas — ANA fue instituida por la Ley n. 9.984, de 17 de julio de 2000.

¹³⁹ Ver organograma de la ANA http://www2.ana.gov.br/Paginas/institucional/SobreaAna/organograma_inst.aspx

¹⁴⁰ En la implementación de programas y proyectos, la Agencia Nacional de Aguas actúa en el apoyo a: acciones de revitalización de cuencas y regiones hidrográficas; acciones para combatir la desertificación; implementación de iniciativas dirigidas a la gestión integrada de las aguas superficiales y subterráneas; y elaboración de los planes de recursos hídricos en el desarrollo de los temas relacionados al uso racional del agua. Desarrolla dos importantes programas: Programa Nacional de Desarrollo de los Recursos Hídricos (Proagua Nacional) y el Programa Descontaminación de Cuencas Hidrográficas (Prodes). Además, la ANA coordina proyectos de cooperación internacional, a ejemplo de las iniciativas del Global Environment Facility (GEF): GEF Amazonas, GEF Pantanal y GEF São Francisco.

¹⁴¹ La Agencia Nacional de Aguas opera y mantiene la Red Básica Hidrometeorológica compuesta de 4.633 estaciones pluviométricas, evaporimétricas, fluviométricas, sedimentométricas y de calidad del agua, que miden respectivamente: el volumen de precipitación, la evaporación del agua, el caudal de los ríos, la cantidad de sedimentos y la calidad de las aguas. Tal Red monitorea 2.176 de los 12.962 ríos registrados en el sistema de informaciones ANA/Hidroweb.

Recursos Hídricos — SPR; Apoyo Gestión de Recursos Hídricos — SAG; Otorga y Fiscalización — SOF¹⁴² y Usos Múltiples — SUM¹⁴³.

Considerando que el enfoque de este estudio se relaciona a la gestión descentralizada y participativa, es conveniente destacar las acciones de la Superintendencia de Apoyo a la Gestión de Recursos Hídricos — SAG, que tiene como objetivo estimular y apoyar las iniciativas encaminadas a la creación y fortalecimiento de entidades del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos — SINGREH y a la implantación y puesta en funcionamiento de la gestión integrada de recursos hídricos.

La ANA ha firmado contratos de gestión con asociaciones civiles, sin fines de lucro, que reciben delegación para el ejercicio de funciones de *Agencias de Agua* en las cuencas hidrográficas con ríos de dominio de la Unión¹⁴⁴. En contraste, las entidades contratadas reciben los valores recopilados con el cobro por el uso de los recursos hídricos en la cuenca hidrográfica — verba que se aplica conforme establecen las deliberaciones de los respectivos comités de la cuenca hidrográfica.

Es evidente que la gestión del agua se inserta en lo que hay de más moderno, desde el punto de vista de la Nueva Administración Pública, constituyéndose en una de las actuales “islas de prosperidad” implantadas en el universo de las agencias (reguladoras/ejecutivas). Como no podría dejar de ser, estas innovaciones se aceleraron fuertemente por la acción de los bancos internacionales de desarrollo, especialmente a partir de sus préstamos, que financiaron la aplicación de la Política Nacional de Recursos Hídricos, a nivel de la Unión, y de las Políticas Estatales de Recursos Hídricos, en varios estados brasileños.

¹⁴² La Agencia Nacional de Aguas es la institución responsable del análisis técnico para la emisión de la concesión de los cuerpos hídricos de dominio de la Unión y en embalses construidos con recursos de la Unión (concesión preventiva y concesión de derechos para la utilización de los recursos hídricos). Las Declaraciones de Reserva de Disponibilidad Hídrica - DRDH y las concesiones de derechos del uso del agua para aprovechamiento hidroeléctrico en ríos de dominio de la Unión, también, son emitidas por la ANA. Esta Agencia realiza campañas de registro y regularización de usos de recursos hídricos y fiscaliza tales usos en aguas de dominio de la Unión y las condiciones de operación de los embalses para garantizar los usos múltiples del agua.

¹⁴³ Esta Superintendencia de la ANA actúa para mediar conflictos que pueden contraponer diversos sectores, tales como: eléctrico y vías fluviales, saneamiento y turismo, riego y eléctrico, etc. Para garantizar los usos múltiples del agua, la Agencia también trabaja para prevenir o minimizar los efectos de las sequías e inundaciones.

¹⁴⁴ De acuerdo con la Ley n.º 10.881/2004.

Por esta razón, se trata de la implantación de un modelo que se basó en experiencias de otros países (Francia, en particular), razón por la cual, se teme el hecho de que se haya desconsiderado la “cultura administrativa” existente en el país.

El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos — SINGREH involucra órganos del Poder Ejecutivo, así como colegiados deliberativos. Entre los primeros, se destaca la Agencia Nacional de Aguas — ANA, los órganos de los poderes públicos federales, estatales, del Distrito Federal y municipales cuyas responsabilidades se refieren a la gestión de los recursos hídricos, además de las Agencias de Agua, más conocidas como Agencias de Cuencas Hidrográficas. Entre los colegiados, se encuentran en la estructura del SINGREH: el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH; los Consejos de Recursos Hídricos de los Estados y del Distrito Federal y los Comités de Cuenca Hidrográfica¹⁴⁵.

Así, se constata que se trata de un modelo institucional de gestión bastante sofisticado para la actual estructura organizacional brasileña. Prevé la creación de diversas instancias administrativas ampliando, y mucho, la máquina del Estado, en un proceso absolutamente incompatible con las exigencias de reducción de la máquina pública.

Este aspecto debe ser abordado, porque la creación de agencias de cuencas hidrográficas (Agencias de Aguas), si se implantan según lo previsto en la legislación, multiplicarán las estructuras administrativas, así como ampliarán excesivamente el costo de esta gestión. En este sentido, sería ir contra lo que se ha recomendado en la NGP o Nueva Administración Pública, porque en lugar de reducir la máquina pública, se estaría obteniendo, exactamente, lo contrario.

Aunque, para la implantación de esta gestión, se viabilicen las estructuras organizacionales no gubernamentales, de acuerdo con lo que puntuó el Plano Director de Reforma del Aparato del Estado, en que el Poder Público puede valerse de Organizaciones No Gubernamentales, como OSCIP's u OS's, los recursos financieros

¹⁴⁵ El Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos fue instituido por la Ley n° 9.433/97 y modificado por la Ley n° 9.984/2000.

tendrán que salir de las arcas públicas y no se tiene la garantía de que las cantidades obtenidas sean suficientes para cubrir los gastos de esta nueva política.

Al mismo tiempo que se hace este comentario, paradójicamente, es necesario mencionar el hecho de que algunos aspectos del modelo de gestión importado no presentan total innovación para el país en la medida en que ya han sido editadas, a lo largo de la historia de la Administración Pública Brasileña, algunas experiencias de gestión pioneras que, en 1967, con la edición del Decreto-Ley nº 200/67, de alguna manera, adelantaron lo que sucedió más tarde en algunos países del mundo desarrollado, especialmente desde los años 80.

Por lo tanto, aunque puede haber obstáculos como consecuencia de algunas novedades traídas de afuera e incrustadas en la organización de la máquina pública, hay que considerar la existencia de antecedentes relevantes en el proceso de descentralización de la Administración Pública brasileña. En consecuencia, bajo este aspecto, existe la posibilidad de obtener avances significativos a partir de la aplicación de este modelo para la gestión de las aguas brasileñas.

Además, cabe destacar que, también no son nuevas las experiencias en regulación en Brasil. Inicialmente, ellas se orientaron a la estatización, especialmente a partir de la Era Vargas, en la década de 1930, siendo que, en el momento actual, esta regulación es en dirección a la privatización.

Con respecto al dominio público del agua, ocurrió exactamente lo contrario. En 1934, con la edición del Código de Aguas, este bien no era totalmente público, una vez que establecía la coexistencia de las aguas públicas con las aguas particulares. Sin embargo, con la edición de la Constitución Federal de 1988, las aguas pasaron a ser de dominio público. En este sentido, se tiene una modificación de fondo sobre lo que se refiere a la cuestión de la regulación, una vez que, hoy, el Poder Público se encuentra al mando total de la gestión de este recurso natural, cuando se observa el aspecto del dominio público del mismo.

A pesar de que el agua es, en la actualidad, en un bien público, la gestión de este bien no viene ajustándose a una gestión meramente estatal. Pasó a conocerse un nuevo

tipo de gestión de bienes públicos a través de la adopción de nuevos conceptos que condujeron a la aplicación del nuevo paradigma de gestión “*pública no estatal*”, mediante el cual, aunque el dominio público del agua esté en las manos del Poder Público (la Unión y los Estados/Distrito Federal), el interés público prepondera, existiendo la necesidad de realizarse esta gestión de modo descentralizado y participativo. En este contexto surgen los comités de cuencas hidrográficas y los consejos nacional y estatales de recursos hídricos, todos de carácter deliberativo, que se constituyen, desde el punto de vista institucional, de gran interés para esta investigación.

Otro aspecto destacable es el alejamiento de la sociedad frente al Estado en razón de la falta de control social, conforme se demostró a través de la historia de la evolución del país. Ahora, el proceso se realiza en orden inverso: la sociedad pasa a participar de la política pública de gestión del agua a partir de la institución de un sistema que favorece a los foros de decisión colegiada. Así, diferente de lo que se señaló al principio de este Capítulo, en esta nueva fase, más que nunca, *la sociedad está dentro del Estado*¹⁴⁶. La gestión “*pública no estatal*” de las aguas dulces brasileñas prueba esto mediante la obligación legal de compartir esta gestión con distintos actores sociales.

En este contexto, hay que prestar especial atención a la burocracia, con respecto al pasaje de un momento histórico (modelo burocrático) a otro (modelo gerencial). En este pasaje, la historia de la burocracia brasileña demuestra que se necesita que haya garantía de su financiación para que se pueda sustentar el nuevo modelo. Así, la propia Política Nacional de Recursos Hídricos trató de garantizar mecanismos financieros para sostener este cambio de gestión. En consecuencia, la cobranza por el uso de los recursos hídricos resulta fundamental para que esta nueva etapa de la burocracia brasileña pueda ser efectivamente garantizada, asegurando la viabilidad del nuevo modelo de Administración Pública.

Otra salvedad necesaria es con respecto a la descentralización y la centralización política y administrativa, en un país federado como Brasil. Seguramente esta temática se constituirá en algo que deberá pasar por gran reflexión. Gran parte del éxito de esta

¹⁴⁶ Ver comentario presentado en el ítem 2.4.1. de este Capítulo, apoyado en BRESSER PEREIRA (2001) al comentar que en el actual período (Estado Social – Liberal), se tiene la separación entre Estado y Sociedad.

nueva gestión del agua dependerá de avances en las relaciones y en los mecanismos de coordinación entre los diversos entes federados. Por lo tanto, esta nueva gestión del agua provocará, y pondrá a prueba, el federalismo brasileño, pues, para que esta gestión hídrica sea exitosa, es absolutamente esencial que la gestión del agua se produzca de forma integrada entre los diversos niveles gubernamentales.

Además de la dificultad de lidiar con las dimensiones continentales del país, con realidades distintas de norte a sur y de este a oeste, hay que destacar que Brasil está diseñado a partir de un federalismo de cooperación, mediante el cual los diversos entes autónomos (la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios) deben cooperar entre sí, sin que sean adoptados mecanismos de dominación entre ellos. Se destaca que, en una misma cuenca hidrográfica, pueden existir aguas de la Unión y aguas de dominio público de los Estados/Distrito Federal, de manera que la integración de las acciones federales, estatales y municipales deberá darse como una condición esencial para la garantía de la eficiencia y de la racionalidad en el uso del agua.

Además, el hecho de que surja una nueva base territorial de gestión para el caso del agua — la cuenca hidrográfica, que no respeta los límites político-administrativos, hace que se coloque un aspecto más de la complicación de las relaciones político-administrativas entre las diversas entidades federadas o, quien sabe, un elemento facilitador para actuar como un “nivel institucional” nuevo y necesario para dialogar con la globalidad.

Por último, la Ley nº. 9.433/97 asistió a una demanda constitucional, resultante de gran presión interna, pero, sin duda alguna, atendió también, y principalmente, al proceso de construcción de una nueva institucionalidad, cuyo proceso está en marcha en el mundo globalizado. En este sentido, este proceso global de expansión de la democracia encontró una levadura social propicia para su desarrollo. Las expectativas se dirigían, aparentemente, hacia el mismo fin: el cambio del papel del Estado y la expansión de los procesos democráticos, como base necesaria para garantizar la gobernabilidad a partir de un nuevo Contrato Social.

La sociedad brasileña, como se verá en el siguiente capítulo, luchó para tener voz en un mundo en que la democracia no prevalecía. Sin embargo, ahora, como el

Estado no puede hacerlo todo, tiene que facilitar la calificación de la sociedad, así como su propia calificación, para posibilitar el diálogo y la eficacia de la gestión de un bien público. De este proceso de dupla capacitación resulta la necesidad de que se compartan las acciones entre Estado y Sociedad para asumir, técnica, financiera y políticamente, determinadas tareas, retirando de ese Estado buena parte del peso que le caía encima de los hombros, y buena parte de su poder.

Así, caso no haya accidentes de transcurso, y caso el Estado consiga desnudarse del poder supremo que motivó su origen, todo conspira hacia el equilibrio de las relaciones sociales, a través de la democratización del Estado y de la sociedad, garantizándose así, la gobernabilidad necesaria para una gestión equilibrada de las aguas dulces brasileñas.

CAPÍTULO III — DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

3.1. La nueva contractualidad entre Poder Público y Sociedad Civil: el paradigma *Público X Estatal*

La crisis del Estado y la lucha por la democratización social y política, como se explicó en el Capítulo anterior, alentaron el surgimiento de nuevos espacios de representación política y de la “publicización” de los conflictos sociales.

Lo “público” no se reduce más a aquello que se entendía como “estatal”, no siendo más posible, al Estado, representar por sí solo el interés público. Por otro lado, lo privado no se confunde más con el ámbito comercial.

En el contexto neoliberal, el Estado pasa a asumir la función de Estado-árbitro, restaurador de la unidad entre los individuos y grupos, por encima de los intereses particulares. Esto le impone al Estado la búsqueda de la legitimación de la sociedad y de la adopción de formas de regulación social y económica, que implican el enfrentamiento y la representación de intereses contradictorios.

El resultado de este proceso propició la creación de la “esfera pública no estatal” en la cual se redujo la omnipotencia del Estado y se ha aumentado el espacio de toma de decisiones de la sociedad civil. La escena pública se configura como espacio de encuentro de las diferencias y de los sujetos colectivos, donde los intereses divergentes se confrontan¹⁴⁷.

Esta nueva orientación sobre el papel del Estado se rebate en la Administración Pública brasileña, en el transcurso de los años, según lo que se desprende del análisis de la producción teórico-conceptual publicado en la Revista del Servicio Público — RSP y en la Revista de Administración Pública — RAP. Entre 1937 y 1979, más del 50 % de la producción de las revistas mencionadas, abordó la cuestión de los recursos humanos y de la organización administrativa centrada en el aparato estatal, con la temática bien

¹⁴⁷ Ver OLIVEIRA (1993, p. 138).

caracterizada como estilo de gestión burocrática, que considera al Estado como el gran actor de los asuntos públicos, en una situación de inexistencia o de negación de la sociedad civil.

Puede decirse que, hasta la década del 70, los artículos publicados concentraban su atención en la Ciencia Administrativa, siendo que, de ahí en adelante, comenzaron a estar más relacionados con la Ciencia Política¹⁴⁸. En este primer período (hasta la década del 70), la Administración Pública se identificó completamente con el concepto de *estatal*, en consonancia con el papel del Estado interventor, en el que aparecía como figura principal, proveedora de la sociedad en lo que se refiere a los servicios públicos, o como Estado empresario, actuando directamente en el campo productivo.

En este momento, el concepto de *público* y *estatal* se confundían, hecho éste que pasa a modificarse, especialmente a partir de los años 80, cuando las publicaciones empezaron a vehicular aspectos relacionados con el concepto de *público*, como interés público, no siendo más algo necesariamente estatal. En esta ocasión, la sociedad pasa a participar en la definición y gestión de las políticas públicas, así como a asumir parte de las acciones públicas por medio de entidades y asociaciones del Tercer Sector, que puede ser denominado “sector público no estatal”.

En los años 90 se construyó una amplia relación entre Estado y Sociedad, momento en que se reconoció como legítima la existencia de un espacio ocupado por una serie de instituciones situadas entre el mercado y el Estado, correspondiendo a este último el rol de mediador entre colectivos de individuos organizados y las instituciones del sistema gubernamental. El conflicto social, en este contexto, pasa a ser reconocido en lugar de reprimido o ignorado, ya que era puesto y repuesto continuamente en pautas de las agendas de negociación.

Se crea un nuevo lenguaje de estas nuevas reglas de contractualidad social, en la tentativa de reconstituir el tejido social damnificado por los mecanismos de exclusión y

¹⁴⁸ Ver análisis de KEINERT (2000, p. 49-51).

por las reglas antidemocráticas de tratamiento de la cuestión social, antes basadas exclusivamente en la cultura política tradicional-clientelista¹⁴⁹.

En este sentido, se asiste, en la sociedad brasileña, a la recreación de la esfera pública — lo que lleva a algunos analistas a hablar de reinvención de la República. En esta oportunidad, surgieron nuevas orientaciones direccionadas para la desreglamentación del papel del Estado en la economía y en la sociedad, transfiriendo muchas de sus responsabilidades para las “comunidades” organizadas, con la intermediación de las ONGs, en trabajo conjunto.

En la década del 90, la agenda política de las elites dirigentes se modificaba, debido a los problemas internos y a los cambios que la globalización y las nuevas políticas sociales internacionales comenzaron a imponerle al mundo capitalista. En esta nueva agenda sólo había lugar para la participación y para los procesos de descentralización contruidos dentro de la sociedad política, porque las formas de participación directa fueron institucionalizándose¹⁵⁰.

En los años 90 se privilegian áreas temáticas y no más los actores sociales organizados en movimientos, tales como: el hambre, el desempleo, la vivienda (los sin techo), entre otros temas, a los cuales puede también agregarse, el tema ambiental¹⁵¹. Así, las áreas de negociaciones comenzaron a ser definidas por el Poder Público, fruto de las nuevas políticas sociales, estableciéndose nuevos procesos y canales.

Todo esto apunta a profundas redefiniciones sobre las relaciones Estado-Sociedad y para las diferentes articulaciones estatal-público-privado. En Brasil se desarrollaron numerosas experiencias descentralizadoras y participativas que van desde la adopción del presupuesto participativo, hasta proyectos de autogestión en el área de habitación popular, no pudiendo dejar de mencionarse la participación social en los órganos colegiados de recursos hídricos, siguiendo el ejemplo de los comités de cuencas hidrográficas, en la moderna gestión de los recursos hídricos, objeto de este estudio.

¹⁴⁹ Según GOHN (2000).

¹⁵⁰ Ver GOHN (2000, p. 310).

¹⁵¹ Según análisis de GOHN (2000).

3.2. Participación social

3.2.1 Consideraciones generales sobre la democracia

Al estudiar la democracia se constata, inmediatamente, la dificultad para comprender su significado. Debemos hacer un gran esfuerzo para desentrañar o, al menos, llegar a conocer parte de sus misterios. Algunos consideran la democracia como presupuesto del neoliberalismo, otros, una amenaza al propio neoliberalismo. A veces, es tratada como una especie de gobierno o de teoría política, otras veces, constituye un método único, o inclusive, un fin en sí misma. Por momentos, ella es de todos, en otras oportunidades es mencionada como siendo de la elite. Además, debe señalarse que la democracia domina el mundo de hoy (la democracia moderna), así como en el pasado, se constituyó en referencia (la vieja democracia).

La democracia puede ser una ideología, reducida a un sistema político eficaz, basado en la idea de ciudadanía organizada en partidos políticos, y se manifiesta en el proceso electoral de elección de los representantes, en la rotación de los gobernantes y en las soluciones técnicas (y no políticas) para los problemas sociales. Esta democracia presenta dos características importantes:

- a) es el único régimen político que considera el conflicto legítimo. Trabaja políticamente los conflictos de necesidad y de intereses y procura instituirlos como derechos, siendo reconocidos y respetados. En la sociedad democrática, los individuos se organizan en asociaciones, movimientos sociales y populares, sindicatos y partidos, creando, así, un contrapeso social que limita el poder del Estado;
- b) es verdaderamente histórica, abierta al tiempo, a las transformaciones y a lo nuevo, posibilitando, por lo tanto, el eterno cambio. No es de extrañar que ella aparece en la historia antigua y en la actual¹⁵².

¹⁵² CHAUI (*op. cit.*, p. 404 - 406) llama la atención para el hecho de que la democracia es una ideología, con sus vínculos en el liberalismo de la Revolución Francesa de 1789, que declara los derechos universales del hombre y del ciudadano.

La democracia, como método, pasa a ser la pauta obligatoria para el mundo moderno, a través de la cual se ha realizado un gran esfuerzo para construir naciones, a fin de que la humanidad pueda tener paz y desarrollarse¹⁵³, como se ha señalado en el Capítulo anterior.

Sin embargo, no está claro si la democracia, como método, contribuye o no con el desarrollo económico y la justicia social. Además, ella acaba externándose sólo en el momento electivo, siendo, al final, algo más relacionado con el “*Gobierno de los Políticos*” que con el “*Gobierno del Pueblo*”¹⁵⁴.

Del análisis del pensamiento de diversos otros autores sobre la democracia, varias fueron las expresiones que utilizaron para calificarla en el mundo moderno y, en particular, en Brasil, en América Latina y el Caribe: democracia incipiente, imperfecta, incompleta, dirigida, limitada, de masa, conservadora, restringida, posible, responsable o posible, de conflicto, de votantes, de las élites y, curiosamente, incluso democracia “sin pueblo”.

Ante tantos significados y calificativos, especialmente cuando la temática se basa en la gestión participativa de las aguas dulces brasileñas, cabe preguntar: 1. ¿De qué democracia se habla? 2. ¿Por qué sólo unos pocos países logran ser democráticos? 3. ¿Cuáles serían las condiciones mínimas para que un país pueda considerarse democrático¹⁵⁵?

Teniendo en cuenta los requisitos básicos de una sociedad democrática, en el caso de Brasil y de otros países de América Latina, vale la pena hacer la siguiente pregunta: ¿Es posible la existencia de la democracia en sociedades marcadas por un alto

¹⁵³ Según FUKUYAMA (*op. cit.*).

¹⁵⁴ Como destaca NUN (2002, p. 18-21). Más allá de eso, vale la pena mencionar lo que piensa HAYEK (1978), CANOTILHO (1998, p. 1318) y CHAUÍ (2005, p. 404). HAYEK, por ejemplo, considera la democracia como una teoría política, meramente instrumental, para lograr la libertad económica, que responde al problema de *quién debe gobernar y con qué procedimientos*. Ver la obra de BOBBIO, sobre Liberalismo y Democracia (1988, p. 88). Para CANOTILHO, la “*Democracia no es el poder del pueblo, sino el poder de las élites para el pueblo que se limita a elegir las élites...*” (p. 1318). A su vez, CHAUÍ menciona que la democracia se redujo a un régimen político eficaz, o incluso una ideología.

¹⁵⁵ Según DAHL (2001), más allá del voto secreto, del sufragio universal, de las elecciones periódicas, de la competencia partidista y del derecho de asociación, son requisitos comunes para los países democráticos: niveles relativamente altos de ingresos y renta *per cápita*; número relativamente elevado de personas que asisten a escuelas de nivel superior; alto número de médicos y hospitales por cada mil habitantes; elevada expectativa de vida y baja mortalidad infantil.

grado de desigualdad o por procesos de creciente desigualdad social? Este asunto es de suma importancia para el tema de esta investigación, ya que la gestión del agua en Brasil se asienta en un proceso de participación democrática de negociación, entre actores que se encuentran en condiciones de profunda desigualdad social y económica.

Por tratarse de una democracia elaborada a semejanza de sus élites, ya que en América Latina y en Brasil, de un modo general, se asienta sobre privilegios, ella pasa a constituirse en una democracia con desigualdad. El objetivo final de democracia, como ha sido resaltado a lo largo de este estudio, no es la plena igualdad de todos, sino, la búsqueda de mecanismos que garanticen el establecimiento de un consenso sobre aspectos de intereses comunes, donde los “constructores del pacto” definen umbrales aceptables para participar en el proceso de negociación.

En una sociedad desorganizada, la democracia depende de la sólida legitimidad de normas y procedimientos, con el fin de hacer tolerable el intenso conflicto sobre cuestiones de fondo social y económico. Puede hablarse en una especie diferente de democracia: la “democracia de conflicto”. Se refiere a una sociedad desorganizada y dividida entre integrados y marginados¹⁵⁶.

Delante de esta constatación, la gestión del agua, a través de un proceso participativo y descentralizado, con control social, pasa a constituirse en algo extremadamente moderno, razonable y posible para la vida institucional del país.

La gestión del agua representa una excelente oportunidad para ejercitar la democracia, no sólo en el contexto interno nacional, como también en el proceso de construcción de las naciones, donde los aspectos institucionales de esta gestión son factores extremadamente relevantes, si se consideran los aspectos mencionados en el Capítulo II de este estudio, que analiza las “Funciones del Estado” y “Estado y Globalización” (ítems 2.3.1 y 2.3.2., respectivamente).

¹⁵⁶ Mientras que las democracias sociales requieren el consenso de los problemas económicos y sociales básicos, la democracia de conflicto depende de la sólida legitimidad de normas y procedimientos, con el fin de hacer tolerable el intenso conflicto sobre cuestiones de fondo social y económico, según señala WEFFORT (1994, p. 31-32).

En un país tan desigual como Brasil, administrar los recursos hídricos a partir de un modelo institucionalizado, en el que prevalece la negociación como resorte principal, sin duda ninguna, trae gran oportunidad para mejorar los mecanismos democráticos.

Mediante la participación social se organiza el espacio de conflicto, con el fin de que todos los grupos de intereses puedan estar en pie de igualdad en la defensa de sus intereses.

3.2.2. Participación social y Poder Local

Según se comentó, el Estado pasa por grandes transformaciones en las últimas décadas y aumenta cada vez más la participación de la sociedad civil en el proceso de gestión de la cosa pública.

En los años 90, el “Poder Local” pasó a ser visto como dinamizador de los cambios sociales¹⁵⁷ y sinónimo de fuerza social organizada, trayendo para el centro del debate la “esfera pública”. Se trata del *empowerment*, cuyo proceso ocurre principalmente en las nuevas redes corporativas, sin articulaciones con los partidos políticos.

Se trata de una esfera que involucra la interacción entre los grupos organizados de la sociedad, procedentes de las más diversas entidades, organizaciones, asociaciones, movimientos sociales, etc. La naturaleza de esta esfera es esencialmente política argumentativa. Es un espacio para el debate, cara a cara, de los problemas colectivos, diferenciado del debate en el espacio estatal propiamente dicho¹⁵⁸.

Esta expansión de los elementos de la esfera pública creó elementos para la constitución de un nuevo concepto en la Ciencia Política: el de la Gobernanza. Este concepto sugiere que la capacidad de gobernar no está únicamente vinculada al aparato institucional formal, pero supone la construcción de coaliciones entre los actores

¹⁵⁷ Las décadas de 60 y 70 no fueron propicias para los gobiernos locales, ya que la participación se constituía en la lucha contra la represión, en el período de las dictaduras latinoamericanas. Las décadas del 80 y 90 han marcado importantes cambios, verificándose la erosión de la capacidad de decisión del Estado Nación, un hecho que hizo posible el desarrollo de un sistema de gobierno de múltiples niveles.

¹⁵⁸ Ver GOHN (2003, p. 36).

sociales, construida en función de diversos factores. Se trata del universo de las asociaciones, de la gestión compartida entre diferentes agentes y actores¹⁵⁹.

El concepto de Gobernanza cambia el patrón y la forma de pensar la administración de los bienes públicos, que antes se restringía a la esfera pública estatal. Son diferentes actores construyendo identidades en público que, especialmente a través de los órganos colegiados, pueden contribuir a la re-significación de la política de una manera innovadora, logrando calidad en la gestión de los asuntos públicos¹⁶⁰. En este contexto pueden mencionarse los órganos de recursos hídricos, a ejemplo de los consejos nacional y estadual de recursos hídricos y, principalmente, los comités de cuencas hidrográficas, establecidos exactamente en esa década de los 90.

Así, con el fin de dar base conceptual a los tipos de **participación social** y su relación con la Administración Pública, puede adoptarse en este estudio, la siguiente clasificación: participación social informativa, consultiva, decisoria, cogestora/ejecutora e instrumental¹⁶¹, o, también, mediante su valoración en codecisión, consulta, información y cogestión¹⁶².

Más allá de estas formas de clasificar la participación social y su relación con la Administración Pública, pueden ser identificados cinco niveles de participación¹⁶³, a saber:

- a) 1º nivel — participación “cosmética”: utilizada para legitimar decisiones anteriormente adoptadas o para debilitar la crítica social;
- b) 2º nivel — visión populista de la participación: adoptada cuando se quiere neutralizar el surgimiento de conflicto alrededor de alguna decisión a ser adoptada por el Poder Público¹⁶⁴;

¹⁵⁹ Ver HAMEL (1999) y GOHN (2003).

¹⁶⁰ Ver GOHN (2003, p. 39 - 41).

¹⁶¹ Según MUJICA BARRIENTOS (2005, p. 3)

¹⁶² Según BUGRÉ, FONT & GOMÁ, al estudiar los consejos consultivos de Barcelona. Ver FONT (2001, p. 123).

¹⁶³ Según BLAS & IBARRA (2006).

¹⁶⁴ Eso se produce cuando determinada decisión, aunque deseada por la mayoría de la población, no fue políticamente correcta, quedando el peso de la decisión sobre los hombros de los ciudadanos.

- c) 3º nivel — la participación como herramienta para buscar mayor eficiencia en la Administración Pública: utilizada para mejorar la gestión pública, a través de mecanismos de descentralización, transparencia administrativa, control social, rendición de cuentas. En muchos casos, este tipo de participación demanda una reforma administrativa (*New Public Management* o *Nueva Gestión Pública*);
- d) 4º nivel — la participación para la cogestión: centrada en la gestión de varios programas y políticas públicas conjuntamente entre la Administración Pública y la sociedad. En muchos casos, esto significa competir con el mercado;
- e) 5º nivel — participación para la transformación social: significa la existencia de cambios en el ámbito social, cultural, económico y político, para transformar el orden social imperante utilizando como herramienta la participación.

Además de estas formas de clasificar la participación social, debemos mencionar las diversas modalidades de cómo las personas pueden participar de la Administración Pública. En este sentido, puede darse la participación a través de la *base asociativa*, *individual* y *mixta*¹⁶⁵.

La *participación de base asociativa* se produce cuando posibilita el acceso a los ciudadanos organizados, centrada en el diálogo exclusivo con comunidades organizadas. La participación de *base individual* es centrada en las fórmulas de participación admiten y posibilitan el acceso directo de los ciudadanos, sin que estén asociados a alguna entidad y, la *de base mixta*, ocurre en los casos en que los mecanismos de participación posibilitan la presencia de entidades e individuos en un mismo canal participativo.

Muchos estudios, a nivel internacional, al referirse a las diversas modalidades de participación social, mencionan las experiencias de las ciudades brasileñas de Porto Alegre y Belo Horizonte. Porto Alegre se convirtió en la “capital mundial de la democracia participativa” debido a la experiencia del Presupuesto Participativo. En

¹⁶⁵ Según hacen referencia los estudios de BLAS & IBARRA (*op. cit.*) y GOMÁ & FONT (2001).

1990, esta experiencia fue seguida por la ciudad de Montevideo y, después, por muchas ciudades brasileñas¹⁶⁶.

La evaluación que diversos autores hacen sobre este proceso participativo específico es que la izquierda latinoamericana puso en marcha proyectos políticos nuevos, autónomos y, antes de todo, pragmáticos. Estas experiencias fueron determinantes para mostrar que era posible construir algo alternativo de las recetas neoliberales y que existían mecanismos para construir algo diferente, nacido de la base local.

En este nuevo contexto, el Estado no es la única herramienta para la transformación social, dejando evidenciado que la vanguardia se encuentra, ahora, en la sociedad civil.

Además del presupuesto participativo, puede ser mencionada como de *base mixta*, la participación social en el proceso de construcción de la Agenda 21, que ha abierto las puertas a la participación de una amplia gama de actores sociales, públicos y no públicos, en razón de su vocación intersectorial.

3.2.3. Participación social y sus principales dificultades

A pesar de la adopción de diversos mecanismos de participación social, sea a través de *base asociativa*, *mixta* o incluso *individual*, a través de foros, comisiones, consejos sectoriales, reuniones temáticas, *referéndum*, audiencias públicas, páginas en la *web* y publicación de periódicos, se observa que continúa siendo débil la capacidad de la influencia de los participantes en el proceso de toma de decisiones¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Además de las 144 ciudades que adoptaron el presupuesto participativo, en Brasil, en 2004, pueden ser citadas otras que también lo adoptaron como mecanismo participativo de construcción de políticas públicas: las ciudades argentinas de Buenos Aires, Rosario y Córdoba; las ciudades de la India, Kerala y Bengala; la ciudad canadiense de Toronto, entre otras; las ciudades francesas, como Nanterre y Saint-Denis; la ciudad portuguesa de Pálmela; las ciudades españolas de Rubí (región metropolitana de Barcelona), Sabatell, Manresa, Córdoba, Puente Genil, Las Cabezas de San Juan; las ciudades de Oiartzun, Hernani, Dima, Donostia, entre otras, en Euskal Herria, y algunos municipios de Sevilla, según estudio de BLAS & IBARRA (*op. cit.*).

¹⁶⁷ De acuerdo con las observaciones de FONT & SUBIRATS (2001).

A pesar de los aspectos positivos de la participación de la sociedad civil, ha habido barreras que impiden la adopción, por las autoridades, de los resultados derivados del proceso participativo. Entre estas dificultades se pueden mencionar la complejidad de medir sus resultados, el hecho de que las decisiones extrapolen el ámbito de sus competencias, así como el cuestionamiento a la legitimidad de actuación del participante en general, ya que él no representa el número total de ciudadanos.

Hay que resaltar que el modelo de participación de *base asociativa*, desde los años 80, ha mostrado limitaciones, especialmente debido a las dudas existentes sobre la representatividad de los grupos participantes, con relación al conjunto del tejido asociativo¹⁶⁸. Además, los que representan las asociaciones, no siempre representan las propias entidades de las que forman parte. Cabe mencionar, también, que las entidades tienen problemas para garantizar su capacidad de representación de los intereses presentes en la población, en un contexto de escasa participación asociativa.

Muchas veces hay ausencia de comunicación entre representantes y representados. Además, resaltan la debilidad del tejido asociativo, hecho éste constatado en las democracias occidentales. En un contexto de escasa participación asociativa, se puede dudar de la capacidad de los grupos de ser portavoces del conjunto de los ciudadanos. Se ha comprobado que el rendimiento de *base asociativa* ha sido muy bajo, así como el hecho de que, los “no organizados” han sido dejados de lado.

Cabe enfatizar, también, que determinados tipos de asociaciones tienden a ser más favorecidas que otras. En los años 80, hubo una tendencia para prestigiar a aquellos grupos que tenían la misma ideología de los gobernantes. En los últimos años, ha habido una disposición a premiar a aquellos que tienen mayor capacidad de gestión.

Puede haber errores en el proceso de representación no electoral, como, por ejemplo, escuchar a personas o grupos que tienen más recursos para participar, y en consecuencia, que no sean representativas del conjunto de intereses y demandas presentes en la población.

¹⁶⁸ Según señalan los estudios de GOMÁ & REBOLO (2001, p. 202).

No está claro, también, qué tipo de ciudadanos interesa que participen o cuáles son las voces a ser oídas en el proceso de participación de la sociedad. No se sabe también si, quienes no participan, no lo hacen porque no tienen interés en el tema o porque no tienen los recursos necesarios para hacerlo. En este caso, se podría marginalizar a los ciudadanos con menos capacidad para hacerse oír.

A menudo se favorece la participación de grupos organizados, en detrimento de los no organizados. Esto es, quizás, en razón de considerarse a las asociaciones como interlocutoras válidas, con relación a los intereses y demandas presentes en la sociedad; o quizás, porque es más fácil dialogar con grupos organizados, en lugar de ciudadanos que sólo se representan a sí mismos¹⁶⁹.

No hay que olvidarse de mencionar la necesidad de que los participantes tengan disponibilidad de tiempo, habilidades, conocimientos, etc., haciendo que, muchas veces, las personas no se sientan capaces de participar. Equívoco ocurre, también, en la participación por *internet*, porque no todos tienen equipamiento. Como se constata, no hay una fácil solución para la representatividad.

La legitimidad de los mecanismos de participación depende de innumerables circunstancias, pudiendo destacarse: la *capacidad de representación* del conjunto de intereses y sensibilidades pertinentes al conjunto de la población; el *volumen de los participantes*; los *mecanismos de participación*, ya que deberán afrontar una crítica recurrente, sobre la capacidad de los ciudadanos de informarse, adoptar un punto de vista global y satisfacer criterios racionales para formar un juicio sobre el tema; la utilización de los *mecanismos de participación en consonancia con los intereses colectivos* y no al servicio de los intereses de gobernantes; y, finalmente, la *capacidad educativa de los ciudadanos* en los valores y en las prácticas democráticas¹⁷⁰.

Cuanto mayor el número de participantes, mayor la posibilidad de representar la voz del conjunto de ciudadanos. Así, un *referéndum* con más de la mitad de los ciudadanos puede ser visto como siendo más legítimo que el jurado compuesto por un

¹⁶⁹ Ver FONT (2001).

¹⁷⁰ Ver FONT & BLANCO (2001, p. 225)

pequeño número de personas. Se considera representativo el proceso en que los involucrados sean preparados mediante el repaso de informaciones necesarias para emitir una opinión¹⁷¹.

El proceso participativo depende de su neutralidad, representatividad, número de participantes, exactitud de las opiniones que se emiten, efectos educativos que pueden tener sobre los ciudadanos, a corto, medio y largo plazo. Esto se pierde, si hay manipulación política, falta de información, baja representatividad social y poca habilidad para pensar en el bien común.

Se constata que no hay fórmulas mágicas para lograr el proceso de plena participación. Lo importante es contar con ideas, principios claros y adaptarlos a las posibilidades y circunstancias de cada caso, con flexibilidad e imaginación, debido a las cuestiones culturales, operativas, recursos humanos y presupuesto.

Hay quienes cuestionen la importancia de la participación, ya que son grandes las dificultades políticas, económicas y operacionales que ella presenta, porque:

- a) aumenta la lentitud para tomarse decisiones;
- b) aumenta los costos de la toma de decisiones;
- c) no agrega valor a las decisiones, una vez que participan legos, que no conocen los complicados problemas analíticos que rodean las decisiones públicas;
- d) provoca un exceso de particularismos, ya que quien participa, lo hace en el sentido de defender sus intereses particulares;
- e) toma en cuenta, principalmente, los aspectos a corto plazo;

¹⁷¹ El estudio de FONT & BLANCO (*op. cit.*, p.228) muestra que los planes estratégicos, la Agenda 21, el jurado de ciudadanos y el Presupuesto Participativo han sido los instrumentos participativos de mejor desempeño, especialmente en los aspectos educativos. En lo que respecta a la capacidad de dotar a los ciudadanos de informaciones, resaltan la importancia de los Consejos Consultivos, la Democracia-web, el Jurado de Ciudadanos y los Planes Estratégicos. En lo que se refiere a la extensión de la participación, se destacan el *referéndum*, las entrevistas y el presupuesto participativo.

- f) erosiona la legitimidad y la autoridad de las instituciones representativas y de los partidos políticos, porque pone a prueba la capacidad de representación¹⁷².

Además, los ciudadanos aprovechan la oportunidad para ampliar el rol interminable de demandas, con pleitos difíciles de ser atendidos, pudiendo llevar a la ingobernabilidad.

Se debe tener en cuenta además, que los ciudadanos no siempre quieren participar y, cuando participan, lo hacen de modo inconstante. Se señala que, los que se encuentran en condiciones de participar, son siempre los mismos, sin hablar que, en la mayoría de las veces, participan cuando existe algún tipo de conflicto o cuando no están de acuerdo con algunas decisiones tomadas, por lo tanto, en momentos de crisis.

Existe el riesgo de que los procesos de participación se sometan a la agenda y a los intereses de los representantes políticos, una vez que es el gobierno quien dice *cuándo, sobre qué temas, cómo y quién* debe participar. Es también la Administración que decide *cuándo y sobre qué* se organizan los órganos colegiados. Se suman a estas dificultades una serie de otras, a ejemplo del costo de los mecanismos participativos, la desconfianza, y la resistencia que despiertan en el mundo organizado.

Considerando lo que se ha presentado, muchas son las preguntas a ser hechas, de las cuales diversas se encuentran sin respuesta: ¿Para qué se escucha a los ciudadanos? ¿Sirve para validar decisiones ya tomadas? ¿La generalización de los instrumentos participativos llevaría a la violación de algunos de los principios básicos en los que se asientan las democracias participativas? ¿Cómo los partidos podrán formular proyectos globales si muchas decisiones concretas serán consultadas a la sociedad civil, que puede optar por proyectos que no serán compartidos por el equipo de Gobierno? ¿Cómo será ejercido el principio de la responsabilidad, tan central en la democracia representativa, si los responsables por tantas decisiones han sido los ciudadanos y no los partidos?¹⁷³.

¹⁷² Según resume muy bien SUBIRATS (2001, p. 37).

¹⁷³ Ver FONT & BLANCO (*op. cit.*).

Antes mismo de comentarse cómo funcionan los mecanismos de participación social en la formación y actuación de los órganos colegiados de recursos hídricos, es posible asegurar que el proceso de participación social asume características propias. Por lo tanto, en su esencia, muchas de las dificultades que fueron mencionadas en este Capítulo pueden ser aplicadas a los órganos colegiados de recursos hídricos, como a los colegiados en general, conforme se verá en los capítulos siguientes de este estudio.

3.3. El proceso de democratización de la sociedad brasileña

El tema de la democracia en Brasil debe ser examinado *pari passu* con la evolución político-administrativa brasileña. Por lo tanto, es necesario destacar algunos aspectos del proceso de democratización que se han producido en Brasil, centrándose en los temas relacionados con la democracia y la ciudadanía, la evolución del paradigma *Público x Estatal* y, especialmente, la nueva contractualidad entre Poder Público y sociedad civil.

Cabe destacar cómo se ha estado dando la expansión de la representación popular en la toma de decisiones en las modernas políticas públicas, a lo largo del tiempo. Esto es esencial para conocer la importancia de los órganos colegiados deliberativos insertados en las estructuras de diversos órganos de la Administración Pública, a ejemplo de los órganos estructurados en el contexto de las políticas nacionales y estatales de recursos hídricos.

A pesar de la importancia que la Constitución Federal en vigor dio a las representaciones de la sociedad civil, debemos recordar que no siempre fue así. Incluso con la práctica de las elecciones que se hizo común, desde el momento en que el país se convirtió en una República, en 1889, los resultados de las elecciones presidenciales eran predeterminados por acuerdos entre gobernadores de los estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Bahia y Pernambuco¹⁷⁴.

¹⁷⁴ Este sistema funcionó hasta 1920, siendo conocido como la “Política de los Gobernadores” o “Política de los Estados”. Ver CARDOSO (1994, p. 50).

Además, durante el Estado Nuevo (entre 1937 y 1945), no hubo elecciones en Brasil¹⁷⁵. Con el final de la Segunda Guerra Mundial, la dictadura Vargas sufrió una considerable presión para liberalizar el sistema político de Brasil¹⁷⁶. Las primeras elecciones fueron “razonablemente honestas” en el país, donde hasta incluso el Partido Comunista pudo participar.

A comienzos de la década del 60, con un mayor nivel de participación popular en la política, varios factores se combinaron (en particular, la fuerte recesión de la economía) para radicalizar las fuerzas populares en Brasil. El resultado fue el derrocamiento por los militares, el 31 de marzo de 1964¹⁷⁷, de la “experiencia con la democracia” del Brasil de posguerra.

Durante el período militar fueran “elegidos” presidentes con mandato fijo, de manera indirecta, por un Colegio Electoral, en el que el régimen podría contar con la mayoría. Los cinco presidentes militares¹⁷⁸ fueron, estrictamente hablando, impuestos por el alto comando militar. Los gobernadores de los Estados, hasta 1982, y los alcaldes de las capitales importantes para la “seguridad nacional”, eran nombrados por los militares. Durante este período, el Congreso y las Asambleas fueran los únicos elegidos directamente, regularmente cada cuatro años, aunque con poderes muy reducidos.

Durante la Dictadura Militar se produjo la represión y el desmantelamiento de las organizaciones de la clase trabajadora, así como la contención de salarios, con el fin de garantizar la “tranquilidad política” para facilitar la reanudación del desarrollo. Se estaba formando un Estado expansionista, disciplinado y represor: se eliminaron los

¹⁷⁵ Hasta 1945 no hubo partidos políticos, excepto el Partido Comunista Brasileño - PCB fundado en 1922 y la Acción Integralista Brasileña — AIB, de orientación fascista, fundada en 1932, ambos declarados ilegales juntamente con todos los otros partidos políticos creados durante el Estado Nuevo. En la posguerra, 12 partidos nacionales compitieron por cargos por primera vez, sin embargo, en 1947, el PCB fue declarado ilegal por el Congreso después de 18 meses de legalidad. Durante la mayor parte del período militar, apenas dos partidos tuvieron permiso para disputar elecciones, debido a las reformas partidistas que se implantaron entre 1966 y 1979: Alianza Renovadora Nacional — ARENA y Movimiento Democrático Brasileño — MDB siendo, el primero, gubernista.

¹⁷⁶ BETHELL (2002) considera que esto se daba más por presión internacional de que interna en razón, principalmente, de que Brasil era uno de los aliados próximos de los Estados Unidos en la lucha de la democracia contra el fascismo.

¹⁷⁷ Ver BETHELL (*op. cit.*, p. 35).

¹⁷⁸ El período militar se inicia el 31 de marzo de 1964 y termina el 15 de marzo de 1985. Los presidentes militares fueron: Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco (15.04.1964 a 15.03.1967); General Artur da Costa e Silva (15.03.1967 a 31.08.1969); General Emilio Garrastazu Médici (30.10.1969 a 15.03.1974); General Ernesto Geisel (15.03.1974 a 15.03.1979); y General João Batista de Oliveira Figueiredo (15.03.1979 a 15.03.1985).

sindicatos, los habituales límites y formas de interrelación entre el interés privado, y lo público se pasó a legislar por decretos, como rutina.

En el Gobierno Geisel (de 1974 a 1979), durante el período militar, el “milagro económico” había terminado y la sociedad civil empezó a demostrar su descontento debido al aumento de la deuda externa, las altas tasas de interés, la inflación, el sobredimensionamiento de los proyectos de inversión, además de una coyuntura internacional recesiva. Los recursos pasan a ser más disputados que antes y entonces, el peso del Estado empieza a molestar. Los empresarios nacionales se quejaban de que eran preteridos por las estatales y por las multinacionales. La sociedad quería la democratización.

Durante el gobierno Geisel se inicia un sistema de concesiones de liberalización. El mismo reorientó el papel de las Fuerzas Armadas, expidió el acto autoritario y arbitrario denominado Acto Institucional n°. 5, conocido como AI - 5¹⁷⁹. Se trata de la “Democracia sin pueblo”¹⁸⁰.

El resultado del proceso de crecimiento económico capitalista agresivo estimulado por los Gobiernos Militares llevó a graves consecuencias sociales, a ejemplo de la creciente urbanización y megalopolización, intensa migración interna; modernización de las estructuras del sistema estatal y formación de enormes complejos burocráticos, tanto en el sector público como privado; concentración de renta; endeudamiento externo; corrosión de los sueldos y de los presupuestos por la inflación; incompatibilidad entre los intereses de las multinacionales y los intereses del Gobierno y de sus socios nacionales; sindicatos renaciendo, y universidad criticando, una vez más, al Gobierno.

Aparecía con gran urgencia la necesidad de democratizar, no sólo a las instituciones, sino también a la sociedad. Democratizar la sociedad, significaba ampliar

¹⁷⁹ El Acto Institucional n°. 5, o simplemente AI - 5, entró en vigor el 13 de diciembre de 1968 y estuvo en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1978. Era el más autoritario de todos los otros actos institucionales y, en la práctica, revocó los dispositivos constitucionales de 1967, además de reforzar los poderes discriminatorios del Régimen Militar.

¹⁸⁰ Ver CARDOSO (1994, p. 190-192).

el número de espacios políticos a través de las cuales la opinión pública pudiera estar presente.

Al final del período del Régimen Militar se hicieron transacciones y concesiones, como la de la amnistía política (inclusive a los torturadores), el regreso de los exiliados políticos y la liberación de los presos políticos, además de las elecciones directas para gobernadores. En el período del Presidente Figueredo se hablaba de “democracia conservadora”, “democracia de élites” o “restringida”. Antes, en el período del Presidente Geisel, se hablaba de “democracia responsable o posible”.

En pleno Gobierno Militar, la comunidad empresarial, a través de sus representantes, declaró que la única salida para el país sería la democracia, porque la sociedad es quien debería controlar el Estado, y no al revés como estaba ocurriendo¹⁸¹. A la voz de los empresarios se unió la de los estudiantes, de la iglesia, de los periodistas, de los abogados, etc.¹⁸².

Con las huelgas de 1978, principalmente las de los metalúrgicos liderados por Luis Inácio da Silva (Lula), que se convirtió en Presidente de la República en el período entre 2003 y 2010, hubo significativos cambios en el régimen político de Brasil, como consecuencia de los movimientos sociales, la reaparición de la acción política reivindicadora de la clase trabajadora a través de los sindicatos, la acción dinamizadora de las comunidades eclesiales de base, el movimiento estudiantil, las asociaciones de moradores en la periferia.

En este contexto evolutivo de la democracia brasileña hay que darle amplio destaque a la Constitución Federal de 1988, que le dio el derecho a voto a las personas de 16 y 17 años, a los mayores de 70 años y a los analfabetos. El voto pasó a ser obligatorio para aquellos entre 18 y 70 años.

¹⁸¹ Como sector empresarial de la época, pueden ser destacadas las diversas federaciones y asociaciones: Federación de las Industrias del Estado de São Paulo — FIESP, Asociación Nacional de los Fabricantes de los Vehículos Automotores — ANFAVEA, Asociación Brasileña de la Infraestructura e Industrias de Base — ABDIB, Asociación Brasileña de Industria Eléctrica y Electrónica. — ABINEE. Ver Gaceta Mercantil del 13 de setiembre de 1977.

¹⁸² Ver CARDOSO (1994, p. 249).

Durante todo este proceso político, solamente en 1990 se consiguió tener un presidente elegido democráticamente en el país. Sin embargo, a pesar de la importancia de este momento histórico para la democracia brasileña, después de haber completado menos de la mitad de su mandato, sufrió un proceso de *impeachment* por causas relacionadas con la corrupción¹⁸³.

El entorno internacional de la década del 90 fue favorable para la supervivencia y la consolidación de la democracia en América Latina. Con el fin de la Guerra Fría, ya no había ninguna justificativa para derrocar a los gobiernos democráticos, porque ya no había anticomunismo. Estas condiciones favorables se dieron, también, por que era bajo el costo de “tolerar la democracia”, así como alto sería el costo de recurrir al autoritarismo.

En este contexto, en la década del 90, se puede decir que las instituciones democráticas, funcionaron bien en Brasil. Aun así, se consideraba que la democracia en Brasil podría ser clasificada como siendo una *democracia de electores* y no como una democracia de ciudadanos¹⁸⁴.

A finales de la década del 90, el régimen democrático funcionó en un país donde tres quintos de la población gozaban de derechos políticos, el 80% vivía en áreas urbanas y más de la mitad de los trabajadores pertenecían al sector de servicios¹⁸⁵.

Por lo tanto, es necesario, a continuación, explicitar un poco más acerca de cómo viene funcionando la moderna sociedad civil brasileña, antes de describir, más detalladamente, los mecanismos de participación establecidos a través del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, en 1997.

¹⁸³ Se trata del Presidente Fernando Affonso Collor de Mello, que fue presidente de Brasil en el período entre 15 de marzo de 1990 y 02 de octubre de 1992.

¹⁸⁴ Ver BETHELL (*op. cit.*).

¹⁸⁵ Ver análisis de PINHEIRO (2002).

3.4. La moderna sociedad civil en Brasil

En la década del 80 se produjo el surgimiento de los grandes sindicatos, la aparición de entidades aglutinadoras de los movimientos sociales populares (especialmente en el sector de viviendas) y el crecimiento de las Organizaciones No Gubernamentales — ONGs, que serían, en la próxima década, casi un sustituto de los movimientos sociales.

En la década de 90, sin embargo, el movimiento popular rural reaparece a través del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin-Tierra — MST, en el sur de Brasil, convirtiéndose en el mayor movimiento popular del país, cuya bandera de lucha era la reforma agraria¹⁸⁶. Las cuestiones relativas a la tierra fueron, también, impulsadas por las personas afectadas por las represas, los indígenas y los recolectores de caucho¹⁸⁷.

Luchas por la vivienda, por la tierra, por salarios en el campo y en la ciudad, por los derechos humanos, por el desarrollo sostenible, en fin, muchas fueron y han sido las trincheras que inducen a la creación de un nuevo marco institucional, de nuevos espacios de diálogo y de toma de decisiones entre Estado y sociedad¹⁸⁸.

En la década del 90, los líderes sociales brasileños estaban más interesados en participar de los grandes eventos y seminarios, como la ECO-92 (en Rio de Janeiro), Encuentro Mundial de las Mujeres, en 1995 (en Beijing), el Habitat-96 (en Estambul/Turquía). La participación de las ONGs y de otras organizaciones de la sociedad civil en conferencias promovidas por la ONU, sea como observadores, como delegados, como intercambio de ideas o incluso a través de experiencias realizadas por

¹⁸⁶ El MST se organizó como movimiento nacional, en 1985, siendo que las cuestiones relacionadas con la tierra eclosionaron, principalmente en los años 90, donde muchos brasileños murieron por problemas de conflictos de tierras.

¹⁸⁷ Según TEIXEIRA (2002), los afectados por las represas buscan indemnización y reasentamiento de aquellos que fueron desalojados por causa de la construcción de represas para la generación de energía eléctrica, contando con el apoyo de los sindicatos de los trabajadores rurales, polos sindicales, Confederación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura - CONTAG, Ongs, e Iglesia Católica. Los indígenas luchan por la demarcación de tierras, la identidad cultural, las acciones impactantes de proyectos gubernamentales y de empresas privadas. Ya, los recolectores de caucho luchaban por cuestiones relacionadas con la propiedad de la tierra y por cuestiones ambientales.

¹⁸⁸ Desde esta época datan los movimientos sociales centrados en la ética y en la revalorización de la vida: Movimiento Ética en la Política, Acción de la Ciudadanía contra la Miseria y por la Vida, Movimiento Nacional de los Niños y Niñas de la Calle, Movimiento de los Jubilados, Movimiento Viva Rio, todos con nuevas prácticas colectivas. Por otro lado, en la década del 90, las huelgas en las fábricas se redujeron drásticamente: de las 2000 huelgas, en 1987, se pasa a 253, en 1992 (TEIXEIRA, 2002, p. 132, citando datos presentados en la *Folha de São Paulo*, del 3 de enero de 1993).

la red electrónica, se estaría constituyendo en la construcción de espacios públicos globales de una serie de cuestiones temáticas que afectan a la humanidad¹⁸⁹.

En la áreas ambiental y social, surgen movimientos internacionales que pueden ser considerados como productos típicos de la globalización, a ejemplo de las grandes ONGs internacionales como el Greenpeace, la Rainforest, la Amnistía Internacional, con subredes que pasaron a actuar en programas directos con la población, siendo un mixto de ONG y movimiento popular.

En este contexto, surge en escala planetaria un Tercer Sector¹⁹⁰, privado, desde el punto de vista jurídico, pero público, desde el punto de vista práctico. Este movimiento se refiere a la desreglamentación de la función del Estado en la economía, momento en el que deberá transferir parte de sus responsabilidades para las comunidades organizadas, en colaboración con las ONGs. Todos estos nuevos personajes que entraron en la escena política, organizados en una multiplicidad de espacios, redefinieron el escenario de las luchas sociales en Brasil¹⁹¹.

La participación comunitaria es también estimulada por organismos internacionales de financiación, que requieren cada vez más la presencia de la sociedad en la implementación de programas gubernamentales financiados por estas agencias de cooperación.

En este Capítulo, nuevamente se puede mencionar el compromiso de los organismos internacionales en el proceso de construcción de nuevas institucionalidades y de democratización de la sociedad, sobre lo que se comentó anteriormente, especialmente en el Capítulo II de este estudio.

Así, tanto desde punto de vista interno (presión de la sociedad brasileña en búsqueda de espacios políticos de participación social), como desde el punto de vista

¹⁸⁹ Según TEIXEIRA (2002, *op. cit.*, p. 64 a 69).

¹⁹⁰ BRESSER PEREIRA & GRAU (1999, p. 16) mencionan que el Tercer Sector es actualmente denominado como “sector productivo público no-estatal”. Otros nombres que los autores le atribuyen es “sector sin fines lucrativos” o “sector no gubernamental”. Para ellos, se trata del espacio de la democracia participativa o directa, relativo a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

¹⁹¹ Según hace cuestión de recordar SADER (1988).

externo (presión de los organismos internacionales de desarrollo, con miras a ampliar la participación social en la construcción de las políticas públicas y en el control de los actos de Poder Público por la sociedad civil), se observa que, ambos movimientos, convergieron para la construcción de una nueva contractualización entre el Poder Público y la sociedad civil, esencial para garantizar una base mínima de gobernanza en los difíciles momentos vividos en este final de siglo XX e inicio del nuevo milenio.

3.5. Los Consejos Deliberativos

3.5.1. Aspectos conceptuales

Pueden ser identificados tres tipos de consejos en el escenario brasileño: los *consejos comunitarios*, creados por el Poder Público en sus diferentes ámbitos, para servir de canal de mediación con los movimientos y organizaciones populares; los *consejos populares*, creados por los propios movimientos populares como instrumentos de presión y negociación de reivindicación con los gobiernos; y los *consejos institucionalizados*, creados por Ley, con posibilidad de participación de la gestión de los negocios públicos¹⁹².

Los *consejos comunitarios*, creados por el Poder Público, adquirieron fuerza a partir de 1982, cuando se produjo la victoria de los gobiernos de oposición a la Dictadura Militar. Fueron creados muchos consejos cuyo campo de acción se refería a la condición de la mujer, del negro, del deficiente físico, del anciano, entre otros. Estos consejos consultivos acabaron constituyéndose en mecanismos de ritualización de demandas o instrumentos de cooptación de liderazgos¹⁹³.

Los *consejos populares* funcionaban como un elemento de presión sobre el Poder Público para que se cumplan los requisitos a las exigencias de los movimientos populares. Estos consejos surgieron inicialmente en el área de la salud y saneamiento básico, en la década de 70, en el ámbito de los municipios, en las administraciones

¹⁹² De acuerdo con la clasificación presentada por GOHN (2003).

¹⁹³ Ver GOHN (2003).

populares de ciudades importantes del Estado de São Paulo, a ejemplo de São Paulo, Campinas, Santos y Santo André.

A su vez, los *consejos institucionalizados*, fueron creados por legislación específica, integrando la parte institucional de un sistema de gestión que pasaba a ser previsto con el establecimiento de determinada política pública. En este contexto pueden ser mencionados, entre otros, los consejos de medio ambiente (1981) y los órganos colegiados de recursos hídricos (1997).

Estos *consejos institucionalizados* están dotados de potencial de transformación política, generando una nueva institucionalidad pública (pública no estatal): un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad, actuando en espacios donde se toman decisiones¹⁹⁴.

A pesar del inmenso avance que se ha estado dando desde la institucionalización de los órganos colegiados institucionalizados, de carácter deliberativo, como los de Medio Ambiente y de Recursos Hídricos, es necesario hacer hincapié en la competencia de la Administración Pública para decidir *cuándo* y *sobre qué* se organizan esos órganos. Por esta razón estos procesos participativos han estado rodeados de la desconfianza y resistencia del mundo organizado.

Además, incluso aunque sean muy importantes, por motivo de que son el resultado de las demandas de la sociedad por la redemocratización del país, por haber sido promulgados en el contexto de una avalancha de reformas del Estado, de carácter neoliberal, varios analistas y activistas de movimientos sociales menospreciaron los consejos en cuanto posibilidad de participación real, activa, olvidándose de que ellos fueron reivindicados y propuestos por los movimientos, en el pasado reciente¹⁹⁵.

3.5.2. Los Consejos de Medio Ambiente

¹⁹⁴ Según GOHN (2003).

¹⁹⁵ Según pondera GOHN (2003, p. 84).

Antes del establecimiento de los modernos comités de las cuencas hidrográficas y de los consejos nacionales y estatales de los recursos hídricos, se pueden mencionar las experiencias de los consejos nacionales, estatales y municipales del medio ambiente, que se iniciaron a partir de la década del 80¹⁹⁶. En este sentido, se destaca la actuación del Consejo Nacional de Medio Ambiente — CONAMA que, desde 1984, ejercerá las competencias en carácter normativo, deliberativo y consultivo, como lo estableció la Ley n°. 6.938/81, que aborda la Política Nacional del Medio Ambiente. Como una de sus características más sobresaliente, puede mencionarse la capacidad de emitir normas de carácter general, que son de cumplimiento obligatorio por toda la nación.

El CONAMA cuenta con 106 consejeros que representan el Sector Público, la Sociedad Civil y el Sector Empresarial. Con relación al Sector Público, el Gobierno Federal cuenta con 37 representantes, los Gobiernos Estadales, con 27, y los Gobiernos Municipales, con 8. A la Sociedad Civil, se le destinan 22 vacantes (representando trabajadores, organizaciones civiles, y también una representación de las comunidades indígenas). Para el Sector Empresarial, se reservaron 8 vacantes. Este colegiado ambiental nacional, además de estas representaciones, cuenta también con 3 vacantes, para instituciones sin derecho a voto y para un miembro honorario.

Como se puede constatar, esta composición no es paritaria entre los diversos segmentos, contando con la hegemonía del sector público (federal, estadual y municipal), que ocupa 72 vacantes de las 102 representaciones con derecho a voto (71%).

El CONAMA se compone de 11 Cámaras Técnicas, 25 grupos de trabajo y un grupo interinstitucional, con cuatro subgrupos. Entre 1984 y 2008, este colegiado nacional aprobó 499 actos, que resultaron en la edición de 404 Resoluciones y 95 Propuestas, con una media de 1,7 actos editados por mes, durante 24 años.

¹⁹⁶ Algunos órganos colegiados en el área ambiental surgieron en la década de 70. A título de ejemplo, puede mencionarse el caso del Consejo Estadual de Proteção Ambiental — CEPRAM, del Estado de Bahia, que viene funcionando regularmente desde octubre de 1973.

Muchas veces, los actos del CONAMA fueran cuestionados en el Poder Judicial bajo la afirmación de que promueven la ruptura del ordenamiento jurídico vigente. Este Colegiado, así como otros con la misma naturaleza jurídica, viene estableciendo normas cuya promulgación es de clara competencia del Poder Legislativo. Sin embargo, justamente por ser ágil, sus normas acaban consagrándose, porque la demora en la edición de instrumentos legales se ha constituido en algo tan perjudicial como las inconstitucionalidades a las que el referido Colegiado viene dando causa.

Al constatare la invasión de competencia del Legislativo en la edición de determinadas normas, por el CONAMA, queda evidente la existencia del conflicto entre los exponentes de la “democracia representativa” y de la “democracia participativa”, donde la primera viene perdiendo terreno para la segunda.

A pesar de este comentario negativo con relación a la actuación del CONAMA, debe destacarse que, en razón de la edición de las normas editadas por el CONAMA, se alcanza la agilidad que el mundo globalizado requiere y, por lo tanto, terminan siendo minimizados muchos de los conflictos relacionados a la invasión de competencia normativa de este colegiado nacional. Sin embargo, el resultado de todo esto es la inseguridad jurídica creada por razón de normas instituidas de forma no legalmente previstas, por foros no adecuados para su promulgación, todo ello en nombre de la agilidad deseada por el mundo global o, posiblemente, debido a la demora en la tramitación de los instrumentos legales en el marco del Poder Legislativo.

3.5.3. Los Órganos Colegiados de Recursos Hídricos

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH, los Consejos de Recursos Hídricos de los Estados y del Distrito Federal y de los Comités de Cuenca Hidrográfica se denominan órganos *colegiados de recursos hídricos*. Forman parte del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos en conjunto con los órganos ejecutivos de la Administración Pública: la Agencia Nacional de Aguas — ANA; las Agencias de Aguas (también conocidas por agencias de cuencas); y los órganos de los poderes

públicos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales, cuyas responsabilidades se relacionen con la gestión de recursos hídricos¹⁹⁷.

A través de los órganos que componen este Sistema se busca cumplir con los modernos presupuestos de la Administración Pública, dentro de una perspectiva de gestión descentralizada, donde los usuarios del agua no son vistos como alguien *sobre quien* se ejerce autoridad, sino, *con quien* se procura realizar la gestión de un recurso natural de naturaleza económica.

Lo que llama la atención en este nuevo aparato institucional es el carácter deliberativo de los órganos colegiados que lo integran. Ellos establecen directrices complementarias para la implementación de la política hídrica; arbitran conflictos relacionados al uso de los recursos hídricos; aprueban el Plan de Recursos Hídricos, acompañan su ejecución y sugieren las medidas necesarias al cumplimiento de sus metas; establecen criterios generales para la concesión de derechos del uso del agua y para su cobranza; establecen criterios y promueven la evaluación del costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo, entre otras tareas. Hay que señalar además, que el Consejo Nacional de Recursos Hídricos y los Consejos Estatales de Recursos Hídricos aprueban propuestas para la creación de comités de cuencas hidrográficas, así como autorizan la creación de Agencias de Aguas¹⁹⁸.

Los órganos de recursos hídricos están compuestos por representantes del Poder Público (la Unión; Estados, y Distrito Federal), de los usuarios del agua y de las entidades civiles de los recursos hídricos con actuación comprobada en la cuenca¹⁹⁹. En el caso del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal no podrá exceder a la mitad más uno del total de los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos²⁰⁰.

¹⁹⁷ Según establece el art. 33 de la Ley n° 9.433/97.

¹⁹⁸ Las Agencias de Aguas ejercen la función de secretaría ejecutiva del respectivo o respectivos Comités de Cuenca Hidrográfica. La aprobación de estas agencias por los respectivos órganos colegiados, solamente ocurre cuando queda demostrada su viabilidad financiera, que es asegurada por la cobranza del uso de los recursos hídricos en su área de actuación.

¹⁹⁹ Ver art. 39 de la Ley n. 9433/97.

²⁰⁰ Ver parágrafo único del art. 34 de la Ley n° 9.433/97.

En cuanto a los Comités de Cuencas Hidrográficas, el número de representantes y los criterios para su nombramiento deben ser establecidos en sus reglamentos, siendo que generalmente, la representación del Poder Público se encuentra limitada a la mitad del total de miembros. Hay que señalar que está prevista la participación del representante del Ministerio de las Relaciones Exteriores en los casos de las cuencas de ríos fronterizos y transfronterizos de gestión compartida. Además, en las cuencas hidrográficas que involucren tierras indígenas, está prevista la representación de la Unión que cuida de los asuntos relacionados con los indios (la Fundación Nacional del Indio — FUNAI), así como de las comunidades indígenas allí residentes o con interés en la cuenca²⁰¹.

Se destaca que los colegiados de recursos hídricos son los órganos que forman parte de la estructura administrativa del Estado y sus decisiones obligan a todos los que se encuentran en el ámbito de su jurisdicción teniendo, por lo tanto, efecto “*erga omnes*”. Para hacer parte de un colegiado de recursos hídricos, en la calidad de usuario y de la sociedad civil, es necesario contar con un amplio proceso electivo, previamente divulgado en la prensa local y regional, con reglas claras, cuyos criterios y requisitos de participación se encuentran apoyados en disposición legal y en el Reglamento Interno del respectivo colegiado.

Cabe resaltar que el papel de estos órganos colegiados no se confunde con el de las Organizaciones No Gubernamentales — ONGs, en sus distintas modalidades, como se pensó en el inicio del proceso de gestión participativa del agua. Se trata de órganos de la estructura de la Administración Pública, donde los agentes que los integran, aunque no sean funcionarios públicos, son dotados de función pública.

Por otra parte, para integrar una ONG, no hay necesidad de pasar por un proceso electivo, basta apenas que la persona esté interesada en hacer parte de la organización y que sea aceptada por sus miembros, en los términos de su Estatuto Social, debidamente registrado en escribanía de títulos y documentos. En estos casos, a diferencia de los

²⁰¹ Según disposición de los §§ 1º y 2º del art. 39 de la Ley nº 9.433/97.

órganos colegiados de recursos hídricos, las decisiones tomadas en sus reuniones obligan sólo a sus asociados.

Vale la pena hacer esta distinción sobre el alcance y la actuación entre los órganos colegiados de recursos hídricos y las ONGs, ya que hubo mucha confusión acerca de la actuación de estos dos tipos de organización.

3.5.4. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH fue establecido por la Ley n°. 9.433/97, haciendo parte del Sistema Nacional de Gestión Nacional de Recursos Hídricos. Está compuesto por representaciones del Poder Público, Usuarios y Sociedad Civil y ejerce funciones deliberativas, normativas y consultivas. La primera Resolución del CNRH fue en noviembre de 1998 y, hasta diciembre de 2008, ya había aprobado 94 Resoluciones y 44 Propuestas, llevando a cabo un total de 138 actos, con un promedio de una norma u otro tipo de acto editado por mes, durante 10 años.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos-CNRH es un órgano integrante de la estructura administrativa del Ministerio de Medio Ambiente-MMA, siendo presidido por el Ministro de Estado del Medio Ambiente-MMA y tiene como Secretario Ejecutivo, el titular de la Secretaría de Recursos Hídricos y Ambiente Urbano de este Ministerio, ejerciendo el derecho del voto de calidad, en caso de empate en las decisiones.

El CNRH cuenta con 57 (cincuenta y siete) vacantes ocupadas por el Poder Público, Usuarios de Recursos Hídricos y Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos. En cuanto a los primeros, 39 (treinta y nueve) son las vacantes que le pertenecen, de las cuales 29 (veintinueve) son ocupadas por el Gobierno Federal, a través de ministerios y secretarías, y otras 10 (diez) ocupadas por los Gobiernos Estadales, no contando con representación del Poder Público Municipal²⁰². Con relación a los Usuarios de Recursos

²⁰² Los municipios no participan de este colegiado en la condición de representante del Poder Público. Sin embargo, estas entidades federadas tienen acceso a ese colegiado nacional en la condición de usuario de recursos hídricos, representando a las instituciones encargadas de la prestación de servicio público de suministro de agua y de los alcantarillados sanitarios, con dos vacantes.

Hídricos, sus vacantes son 12 (doce), y a las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, se les destinaron 6 (seis) vacantes.

De acuerdo con la Ley n.º. 9.433/97, el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal no excederá de la mitad más uno del total de los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, es decir, 29 de los 57 miembros, dejando las vacantes restantes para los Estados (10), Usuarios (12) y sociedad civil (6)²⁰³.

El Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH se reúne en sesión pública, con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros y delibera por mayoría simple²⁰⁴, contando con 10 Cámaras Técnicas y 6 Grupos de Trabajo²⁰⁵.

Se nota visiblemente en las reuniones del CNRH y de sus respectivas Cámaras Técnicas el dinamismo, el grado de participación y el compromiso de los diversos segmentos, a través de sus representantes. Todos discuten aspectos prácticos y teóricos relacionados con esta política pública con el objetivo de no quedar fuera del proceso de la toma de decisiones y de la elaboración de normas de interés para sus respectivas

²⁰³ Los **57 miembros del CNRH** se encuentran distribuidos así: a) **29 representantes del Gobierno Federal**, con representaciones de los Ministerios de Hacienda; de Planificación, Presupuesto y Gestión; de las Relaciones Exteriores; de los Transportes; de la Educación; de la Justicia; de la Salud; de la Cultura; del Desarrollo Agrario; del Turismo; y de las Ciudades (todos, hasta acá, con un representante, por Ministerio); de la Integración Nacional; de la Defensa; del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; de la Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; y de la Ciencia y Tecnología (dos representantes de cada uno de estos últimos 5 Ministerios); del Medio Ambiente; y de Minas y Energía (con tres representantes, éstos dos últimos Ministerios) y representantes de las Secretarías Especiales de la Presidencia de la República de Agricultura y Pesca; y de Políticas para las Mujeres, tienen asegurada una vacante para cada una de ellas; b) **10 (diez) representantes de los Consejos Estadales de Recursos Hídricos**; c) **12 (doce) representantes de usuarios de recursos hídricos**: dos regantes; dos, de instituciones encargadas de la prestación de servicio público de suministro de agua y de alcantarillado sanitario; dos, de las concesionarias y autorizadas de generación hidroeléctrica; dos del sector de vías navegables (uno indicado por el sector portuario); tres, de la industria (uno indicado por el sector minero metalúrgico); y uno, de los pescadores y usuarios de recursos hídricos con finalidad de entretenimiento y turismo; d) **6 (seis) representantes de organizaciones civiles de recursos hídricos**: dos comités, consorcios y asociaciones intermunicipales de cuencas hidrográficas (uno, indicado por los comités de cuenca hidrográfica y, otro, por los consorcios y asociaciones intermunicipales); dos, de organizaciones técnicas de enseñanza e investigación con interés y actuación comprobada en el área de recursos hídricos, con más de cinco años de existencia legal (uno, indicado por las organizaciones técnicas y, otro, por las entidades de enseñanza y de investigación); y dos de organizaciones no gubernamentales con objetivos, intereses y actuación comprobada en el área de recursos hídricos, con más de cinco años de existencia legal.

²⁰⁴ Se entiende por mayoría absoluta la **mitad más uno** del total de miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos-CNRH, para efecto del quórum necesario para dar inicio a sus reuniones y, por **mayoría simple**, se entiende la mitad más uno de los miembros presentes a la sección para efecto de votación de materias de su competencia.

²⁰⁵ Las 10 Cámaras Técnicas del CNRH son referentes a: Asuntos Legales e Institucionales — CTIL; Plan Nacional de Recursos Hídricos — CTPNRH; Análisis de Proyecto — CTAP; Integración de Procedimientos, Acciones de Otorgación y Acciones Reguladoras — CTPOAR; Aguas Subterráneas — CTAS; Gestión de Recursos Hídricos Transfronterizos — CTGRHT; Ciencia y Tecnología — CTCT; Cobranza por el Uso de Recursos Hídricos — CTCOB; Educación, Capacitación, Movilización Social e Información en Recursos Hídricos — CTEM; e Integración de la Gestión de las Cuencas Hidrográficas y de los Sistemas Estuarios y Zona Costera — CTCOST. Más allá de las Cámaras Técnicas, el CNRH cuenta con 6 Grupos de Trabajo-GT's, siendo que 5 forman parte de la CTIL y, otro, de la CTPNRH.

categorías. Tal importancia puede medirse a partir de las competencias del referido CNRH²⁰⁶, que serán objeto de comentarios en el Capítulo VI de este estudio.

3.5.5. Los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos

Los Consejos Estaduales son disciplinados por legislación específica de cada Estado, que tiene en cuenta los presupuestos filosóficos orientadores del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos. Estos Consejos, al ser legalmente establecidos, pueden habilitarse a ocupar una vacante en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos.

Debe destacarse que 20 (veinte) son las vacantes de los estados, siendo 10 (diez) para titulares y, otras 10 (diez), para suplentes²⁰⁷. La indicación para ocupar estas vacantes del CNRH es de los propios Consejos Estaduales de Recursos Hídricos, siendo que, los suplentes, deberán ser, obligatoriamente, de otro Estado. Por lo tanto, quedan fuera del Consejo Nacional de Recursos Hídricos otras 7 (siete) unidades estaduales federadas, ya que Brasil cuenta con 26 Estados y un Distrito Federal. Las entidades federativas que quedan fuera de la composición del CNRH, se integrarán a este colegiado en el mandato posterior, existiendo siempre la renovación e integración de estos siete nuevos miembros.

3.5.6. Los Comités de Cuencas Hidrográficas

Los Comités de Cuenca Hidrográfica tienen carácter deliberativo, constituyéndose en órganos con importante función pública. Pueden tener como ámbito de aplicación geográfica la totalidad de una cuenca hidrográfica; la sub-cuenca hidrográfica de tributario del curso de agua principal de la cuenca, o de tributario de ese tributario; o, también, un grupo de cuencas o sub-cuencas hidrográficas contiguas²⁰⁸.

²⁰⁶ Sus competencias se encuentran dispuestas en el art. 35 de la Ley n°. 9.433/97, así como en el Decreto n°. 4.613, del 11 de marzo de 2003, que reglamenta las acciones del Consejo Nacional de Recursos Hídricos.

²⁰⁷ Según disposición del inciso V art. 2°. del Decreto n°. 4.613, del 11 de marzo de 2003.

²⁰⁸ Las competencias, la composición, la cobertura geográfica de los Comités de Cuencas Hidrográficas — CBH y la autoridad que las instituye, a nivel de la Unión, se encuentran disciplinados en los artículos 37 a 40 de la Ley n°. 9.433/97.

Con relación a la composición, los Comités de Cuenca son constituidos por representantes del Poder Público (la Unión; Estados y del Distrito Federal y Municipios); Usuarios del agua de su área de actuación; y Entidades civiles de recursos hídricos, con actuación comprobada en la cuenca hidrográfica²⁰⁹. Con esa forma de organización, la Ley n°. 9.433/97 pasa a referirse a la proporcionalidad de su composición, destacando que queda limitada a la mitad de sus miembros, la representación de los poderes ejecutivos de la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios. En cuanto al número de representantes de cada sector, así como a los criterios para su indicación, los mismos serán establecidos en el Reglamento Interno de cada comité.

Como indicador de la dinámica que ha tomado cuenta del escenario nacional, en lo que respecta a la creación de estos órganos, se presenta el rol de las cuencas hidrográficas de ríos de dominio público de la Unión, conocidas como cuencas interestaduais, legalmente instituidas hasta el año 2008 (límite del segmento temporal de esta investigación), cuya distribución geográfica se presenta en el mapa de la FIGURA 2:

1. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Paraíba do Sul — CEIVAP, que comprende los Estados de: São Paulo, Rio de Janeiro y Minas Gerais²¹⁰;
2. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio São Francisco — CEIVASF que comprende los Estados de Minas Gerais, Goiás, Distrito Federal, Bahia, Pernambuco, Sergipe y Alagoas²¹¹;
3. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Paranaíba, que se sitúa en los Estados

²⁰⁹ En los Comités de Cuenca, cuyos territorios abarquen tierras indígenas, deben ser incluidos representantes de la FUNAI y de las comunidades indígenas allí residentes o con intereses en la cuencas. Corresponde decir, también, que en los Comités de Cuencas Hidrográficas de ríos fronterizos y transfronterizos de gestión compartida, la Unión deberá incluir un representante del Ministerio de las Relaciones Exteriores.

²¹⁰ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República n°. 1.842 del 22 de marzo de 1996.

²¹¹ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República con fecha de 05 de junio de 2001, con sus miembros provisorios nombrados a través de la Portaria n°. 367, del 04 de octubre de 2002. Los 60 (sesenta) miembros de este Comité tomaron pose en diciembre de 2002, en Brasilia, después de los trabajos de movilización, credencialmente y elección de los miembros de las categorías de los tres sectores (Poder Público, usuarios y sociedad civil), durante todo el año 2002.

de Goiás, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul y Distrito Federal²¹²;

4. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Doce, en los Estados de Minas Gerais y Espírito Santo²¹³;
5. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Muriaé y Pomba, en los Estados de Minas Gerais y Rio de Janeiro²¹⁴;
6. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Piracicaba, Capivari y Jundiaí, en los Estados de Minas Gerais y São Paulo²¹⁵;
7. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Verde Grande, en los Estados de Bahia y de Minas Gerais²¹⁶;
8. Comité de la Cuenca Hidrográfica del Rio Piranhas — Açu, en los Estados de Paraíba y de Rio Grande do Norte²¹⁷.

En cuanto a los Comités Estaduales, desde que la Ley n°. 9.433/97 fue promulgada, hasta el período de 2007/2008, fueron instituidos legalmente 141 (ciento y cuarenta y uno) comités de cuencas hidrográficas de ríos estaduales, cuyos estados y respectivos números, son: Rio Grande do Sul-RS (21 comités); Santa Catarina-SC (16); Paraná-PR (4); São Paulo-SP (21); Minas Gerais-MG (28); Rio de Janeiro-RJ (5); Espírito Santo-ES (9); Goiás-GO (1); Mato Grosso (1), Mato Grosso do Sul (1), Sergipe-SE (3); Alagoas-AL (5); Pernambuco-PE (6); Ceará-CE (10), Bahia (6), Paraíba (2), Rio Grande do Norte (1) y Amazonas (1)²¹⁸.

Estos datos pueden ser agrupados por Regiones, siendo 41 (cuarenta y uno) comités en la **Región Sul** (RS, PR, SC); 63 (sesenta y tres) en la **Región Sudeste** (SP, MG, RJ,

²¹² Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República, del 16 de julio de 2002, con la nominación de los miembros a través de la Portaria n°. 15, del 08 de abril de 2003.

²¹³ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República, del 25 de enero de 2001, con la nominación de sus miembros a partir de la Portaria n° 92, del 01 de marzo de 2002.

²¹⁴ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República, del 05 de junio de 2001.

²¹⁵ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República del 20 de marzo de 2002.

²¹⁶ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República del 3 de diciembre de 2003.

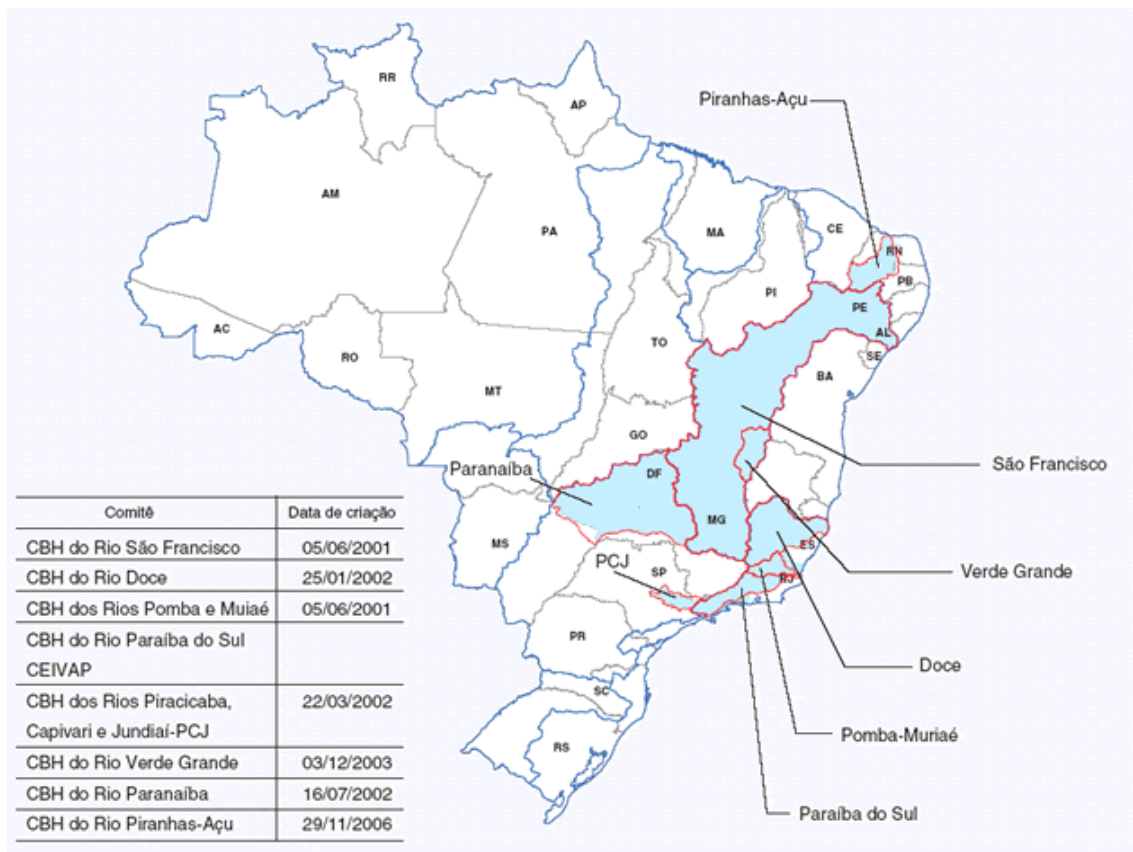
²¹⁷ Comité instituido por el Decreto del Presidente de la República, el 29 de noviembre de 2006.

²¹⁸ Los datos referentes a los números de comités estaduales de recursos hídricos se encuentran en el estudio de la ANA (2009).

http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/CDOC/Catalogo_imgs/2009/20090915_Conjuntura_final.pdf

ES); 3 (tres) en la **Región Centro-Oeste** (GO); 33 (treinta y tres) en la **Región Nordeste** (SE, AL, PE, CE); y, uno, en la **Región Norte**.

FIGURA 2 — Áreas de actuación y año de creación de los Comités Interestaduales

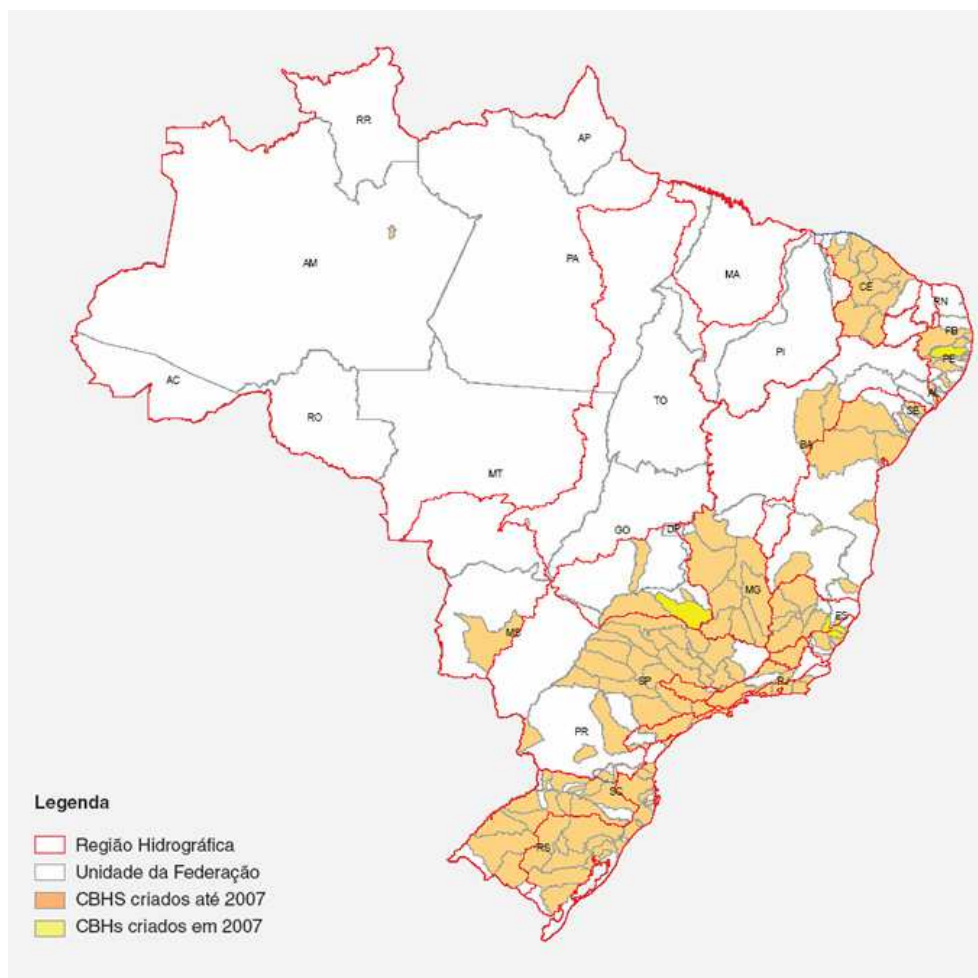


Fuente: <http://conjuntura.ana.gov.br/> (abril/2010)

A partir de estos hechos se constata que, en las Regiones Sur y Sudeste, donde está la mayor concentración poblacional y producción nacional, se encuentran nada más y nada menos que 73,8 % de los comités de cuencas hidrográficas de ríos estatales del país. En la Región Nordeste, donde predomina el clima semiárido, con fuerte escasez hídrica, se crearon otros 23,4% de los comités de cuencas hidrográficas de ríos estatales. Llama la atención el hecho de que las Regiones Norte (Amazonia) y Centro Oeste, donde no hay una demanda expresiva para el uso de los recursos hídricos y donde existe una gran disponibilidad hídrica, con baja densidad demográfica, hay sólo

el 2,8% de los comités de cuencas hidrográficas de ríos estaduais, al menos hasta el final de 2007²¹⁹.

FIGURA 3 — Áreas de actuación de los Comités Estaduales creados hasta 2007



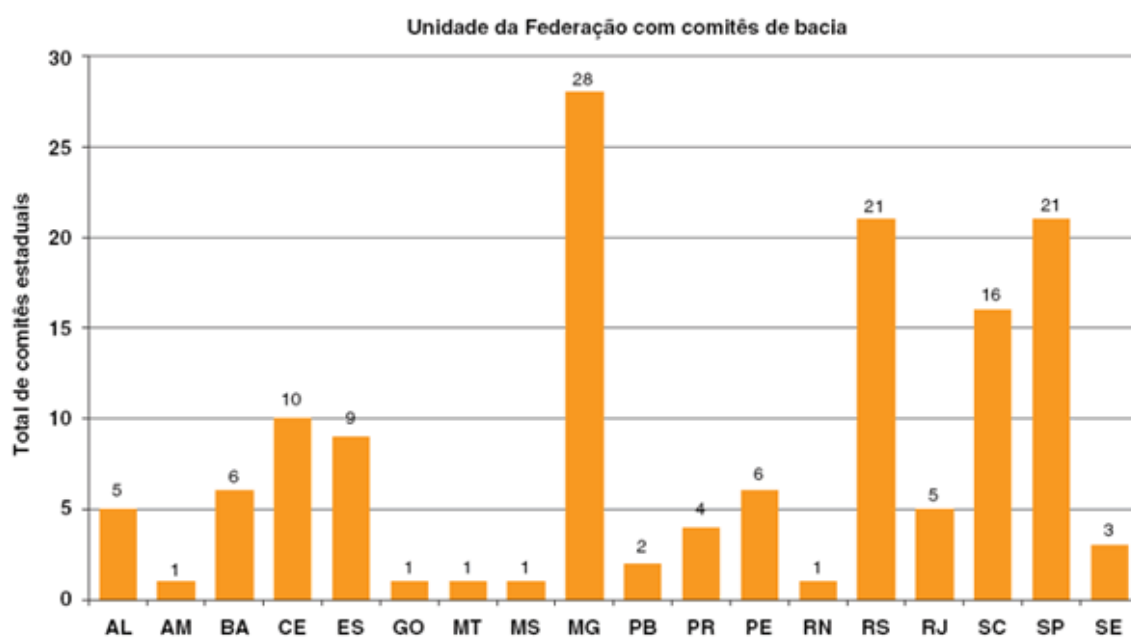
Fuente: <http://conjuntura.ana.gov.br/> (abril/2010)

A partir de esas informaciones de diciembre de 2008 puede deducirse que en las Regiones Sur y Sudeste, donde está la mayor concentración de poblaciones y de la producción nacional, se encuentran nada más y nada menos que 104 comités de cuencas hidrográficas de ríos estaduais del país, que equivalen a 73,8 % de estos comités existentes en el país. Vale resaltar que su área corresponde a 17% del territorio del país y a 57% de la población brasileña.

²¹⁹ Ver ANA (2009) <http://conjuntura.ana.gov.br>

En la Región Nordeste, con clima semiárido y fuerte escasez hídrica, se crearon otros 38 comités de cuencas hidrográficas de ríos estaduais, representando 23,4% de esos comités. El área de esa región equivale a 18% del territorio nacional y cuenta con 28% de la población brasileña.

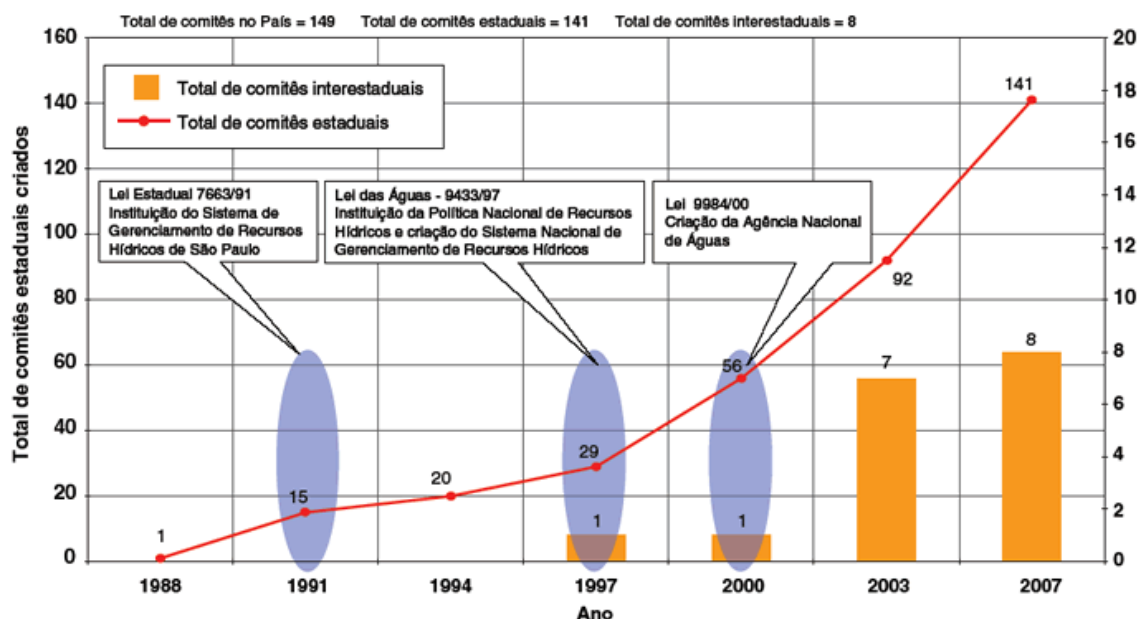
FIGURA 4 — Número de comités, por Unidad de la Federación



Fuente: <http://conjuntura.ana.gov.br/> (abril/2010)

Restan para las Regiones Centro-Oeste y Norte, que corresponden al 65% del territorio nacional, sólo 4 comités de cuencas hidrográficas, lo que equivale al 2,8% de los comités de cuencas hidrográficas de ríos de dominio público estadual.

FIGURA 5 — Evolución de los Comités de Cuencas Hidrográficas Estaduales e Interestaduais



Fuente: <http://conjuntura.ana.gov.br/> (abril/2010)

En estas dos Regiones, incluida la Amazonia brasileña, no hay una demanda expresiva por el uso de los recursos hídricos, donde existe una gran disponibilidad hídrica, pues allí vive 15% de la población brasileña, por lo tanto con baja densidad demográfica, no habiéndose dado todavía el mismo nivel de institucionalización de los comités de cuencas hidrográficas de ríos estaduais, de la misma manera que sucede con otras regiones brasileñas.

3.6. La participación social en la gestión de los recursos hídricos en Brasil

De acuerdo con el contenido presentado en este Capítulo, surge una importante cuestión que deberá ser observada con relación a los órganos colegiados de recursos hídricos. Aunque estos órganos no se constituyan en colegiados convencionales, deberá ser examinado si los mandatos de sus miembros se constituyen en mandato del tipo imperativo o no. En otras palabras, hay que responder si los representantes de los diversos segmentos son delegados o fiduciarios²²⁰.

²²⁰ Según clasifica BOBBIO (2002).

Como delegado, el representante es un portavoz revocable *ad nutum*, con mandato limitado. Es un embajador que puede ser destituido en cualquier momento. Como fiduciario, él tiene poder para actuar en nombre de los representados, con cierta libertad, interpretando con discernimiento propio los intereses de los representados y gozando de la confianza del cuerpo electoral. En este caso, él no tiene vínculo de mandato, no existiendo un mandato imperativo. Una vez electo, no es más responsable frente a los propios electores y su mandato no es revocable, representa, pues un mandato sin vínculo.

Esta cuestión surge en la medida en que las representaciones de las diversas categorías que tienen escaño en estos órganos, actúan con interés público al mismo tiempo que representan intereses de determinado segmento, hecho éste más visible cuando se trata de las representaciones de los usuarios (agricultura, industria, navegación, energía, etc.).

Todo esto tiene como telón de fondo la construcción de la nueva contractualidad entre Poder Público y Sociedad Civil, apoyados conceptualmente en el paradigma *Público X Estatal* sobre el cual se habló en el inicio de este Capítulo. La institución de mecanismos participativos se hace necesaria justamente porque las actuales formas de representación separan a los representantes de los representados, donde los partidos ostentan el monopolio de todo el sistema de representación de las democracias y donde las elecciones se constituyen en una especie de cheque en blanco²²¹.

De este modo, al ser ampliados los espacios de participación y de control social, a través de los órganos colegiados de recursos hídricos, se está pasando de la democracia política (sufragio universal) a la democracia participativa o a la democracia social²²².

Los órganos de recursos hídricos reúnen representaciones con intereses distintos y se apoyan en la discrepancia y en la negociación, constituyéndose, por lo tanto, en el

²²¹ Ver SUBIRATS (2001).

²²² En el sentido adoptado por BOBBIO (2002, p. 40).

“lugar de diferentes”, y no en el “lugar de los iguales”, como en los sindicatos y otros tipos de organizaciones tan usuales que florecieron en el siglo pasado²²³.

Por lo tanto puede afirmarse que la nueva política hídrica ha adoptado mecanismos con los que se institucionalizó el local de los conflictos para que ellos puedan ser equilibrados. Es la conquista de nuevos espacios para la participación popular, con el fin de aproximar a los ciudadanos de los que toman decisiones, haciendo creer que en la democracia de conflicto, en una sociedad desorganizada y dividida entre integrados y marginados, como es la de Brasil, se requiere un tipo de democracia con sólida legitimidad de reglas y procedimientos, con el fin de hacer tolerable el intenso conflicto sobre cuestiones de fondo social y económico²²⁴.

Delante de estos hechos, a pesar de la existencia de pequeños conflictos existentes en Brasil entre quien legisla determinados asuntos, si el Parlamento (con miembros elegidos por el pueblo), o si los órganos colegiados (con representantes de los usuarios de los recursos hídricos y de la sociedad civil elegidos en proceso participativo específico), se constató la existencia de pequeñas fricciones entre la democracia representativa y la democracia participativa. Sin embargo, no se trata de que una ocupe el lugar de la otra, sino, de que ambas se condicionen mutuamente, distinguiéndose cuáles son los niveles de acción más apropiados para cada una de ellas²²⁵. Parece tratarse de una actitud reformista que actúa como revitalizante para la democracia representativa.

Durante la construcción del contenido de este Capítulo, se deparó con una importante pregunta referente al hecho de no saberse, con certeza, si la democracia conduce o no al desarrollado socioeconómico²²⁶. Esta cuestión necesita ser investigada correctamente, porque, en América Latina, la democracia tiene que resolver problemas económicos y sociales. En el caso específico de este estudio, se investiga si la gestión del agua en Brasil, tal cual está, legal e institucionalmente establecida, resuelve

²²³ Esta diferenciación fue muy bien destacada por Rosana Garjulli, que era asesora de la Agencia Nacional de Aguas – ANA, durante la realización del VIII Fórum Nacional de Comitês de Cuencas Hidrográficas, en la ciudad de Vila Velha, en 2006 – VIII ENCOB.

²²⁴ En los pareceres de WEFFORT (*op.cit.*, p. 31-32).

²²⁵ Ver, por ejemplo, lo que dice NUN (2002, p. 166).

²²⁶ Ver NUN (*op. cit.*, p. 18).

problemas efectivos o no, o si actúa en el sentido de abrir caminos para organizar el Estado y la sociedad.

Por otro lado, muchos ven en la participación social una posibilidad más radical, como un instrumento útil para luchar contra las fuerzas neoliberales, que están liderando el proceso de globalización mundial, bajo el argumento de que las decisiones importantes son tomadas por el mercado, y que las decisiones deben ser tomadas de modo participativo para hacer frente y limitar el poder de decisión del mercado. En este sentido, ¿serían los órganos deliberativos, a ejemplo de los órganos colegiados de recursos hídricos, equivalentes a los “niveles institucionales”, en el sentido sugerido por GUÉHENNO²²⁷, para hacer frente al mundo neoliberal?

Según informaciones del Banco Mundial (1994), los proyectos de gestión de los recursos hídricos son los que más recibieron préstamos de esta institución en las décadas de los 80 y 90. Los préstamos de recursos financieros de este Banco, para la implementación de políticas públicas de recursos hídricos, se producen a partir del cumplimiento, por parte de los países financiados, de algunos requisitos considerados necesarios por la entidad financiadora. Entre estos requisitos se encuentra el desarrollo de los proyectos a partir de metodología de gestión participativa. Hay que señalar, también que, además de Brasil, otros países están recibiendo préstamos que incluyen el fortalecimiento de las acciones de la sociedad civil en la gestión de los recursos hídricos. Así, interesa saber lo que representa la experiencia brasileña en el contexto de los proyectos que han recibido recursos financieros del Banco Mundial, según la óptica del Banco, y cuál ha sido su papel en este proceso global de gestión del agua.

No se puede negar que la gestión de los recursos hídricos, a partir de sus presupuestos filosóficos y de la estructuración institucional que promovió en Brasil, se inserta en el contexto de la Nueva Administración Pública, así como también, no se puede negar que la gestión de los recursos hídricos integra el conjunto de acciones relacionado con la construcción de Estados, mencionado por FUKYUAMA (*op. cit.*), según consta en el ítem 2.3.1. del Capítulo II de este estudio, cuando se comentó sobre las funciones del Estado.

²²⁷ Ver GUÉHENNO (2003, p.188).

Vale señalar que incluso ciertos términos en el área de recursos hídricos se aproximan de las nuevas expresiones actualmente adoptadas, como por ejemplo, la expresión “usuario de los recursos hídricos”. Esta forma de referirse a quien se destina la política de recursos hídricos no era común en el Código de Aguas, de 1934. Las expresiones usuales adoptadas por este Código son: los propietarios, los ribereños, el particular, el dueño, el concesionario, los usuarios o propietarios marginales (aquel que disfruta, que usa), expresiones bastante próximas del patrimonialismo. Con el uso de los conceptos de “usuario” y “cliente”, hay un cambio de rumbo para otra modalidad de Administración Pública, más gerencial, coincidente con los presupuestos de la Nueva Administración Pública, en los términos de la Reforma del Estado Brasileño, de 1995.

Así, en el caso de que no se consiga responder positivamente a la cuestión anteriormente expresada sobre si...”*la democracia lleva o no al desarrollo socioeconómico*”, se podría al menos, contraponer lo siguiente: la democratización de las relaciones sociales, en el ámbito de la gestión del agua, puede ayudar a organizar el Estado y la sociedad. Sea como sea, hay que saber lo que la “democracia del agua” ha promovido y lo que se propone alcanzar.

Esta cuestión es crucial, porque la movilización social y los esfuerzos llevados a cabo por los diversos actores sociales, que han apostado en este modelo institucional creado por la Ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos, deben promover algo que satisfaga a sus intereses.

Hay que considerar que el histórico de la Administración Pública en Brasil, respecto a la participación social en las políticas públicas, no ayuda en este contexto, ya que las relaciones institucionales comienzan siempre a partir de la desconfianza que existe entre los diversos actores. Esta desconfianza se amplía cuando se constata que la agenda discutida en los órganos colegiados es dirigida por el Poder Público, ya que es él quien dice “*con quién y sobre qué se decide*”.

Muchos de los cuestionamientos presentados aquí se responden en los Capítulos VI y VII de este estudio, en los que se analiza el contenido de los 78 (setenta y ocho) cuestionarios respondidos por personas que representan las más diversas instituciones e intereses en la gestión de las aguas brasileñas.

CAPÍTULO IV — LA INFLUENCIA EXTERNA EN LA INSTITUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

4.1. Los encuentros internacionales y la temática hídrica

Las reuniones internacionales que se centraron en la temática *Recursos Hídricos* han procurado mostrar los problemas que enfrenta el mundo, o que están aún por venir, en cuanto a la disponibilidad de este recurso y a su calidad, así como a su gestión en distintas escalas geográficas: global, regional y local.

A partir de 1977 se inició el proceso de debate mundial acerca de la existencia de una crisis global del agua y la necesidad de darle a este recurso natural, un uso eficiente y un aprovechamiento múltiple.

Entre los principales acontecimientos, se enumeran a continuación, en orden cronológico, los eventos realizados por organismos internacionales, foros, conferencias y tratados sobre la temática hídrica y el medio ambiente, conforme se presenta en el CUADRO III. Asimismo, también se presentan en este Capítulo los tratados firmados internacionalmente y entre Brasil y sus vecinos, sintetizados en los CUADROS IV y V y en el ANEXO XIV.

CUADRO III - Encuentros Internacionales y la Temática Hídrica

<u>A. CONFERENCIAS INTERNACIONALES Y REGIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS/AGUAS Y MEDIO AMBIENTE</u>		
Año	Nombre	Foco del Evento
1972	Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano. Suecia	1ª Conferencia de la ONU sobre medio ambiente: Declaración de Principios sobre Protección del Medio Ambiente.
1977	Conferencia de las Naciones Unidas de Mar del Plata. Declaración de Mar del Plata. Argentina	1º Encuentro multilateral para discusión exclusiva de asuntos relacionados con el agua dulce y su disponibilidad en función de la crisis hídrica mundial. El uso eficiente y el aprovechamiento múltiple de los recursos hídricos fueron los principales enfoques.
1987	Informe Brundtland	Comisión creada por el PNUMA para proponer estrategias para el desarrollo sostenible.
1992	Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo - Rio 92. Brasil	Declaración de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

A. CONFERENCIAS INTERNACIONALES Y REGIONALES SOBRE RECURSOS HÍDRICOS/AGUAS Y MEDIO AMBIENTE (cont.)		
Año	Nombre	Foco del Evento
1992	Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente - Declaración de Dublín, organizada por las Naciones Unidas. Irlanda	<i>Agua en una perspectiva de desarrollo sostenible</i> fue la línea de abordaje del evento, destacando el abastecimiento de agua como uno de los factores de solución para cuestiones sociales y ambientales. Surge la idea de instituirse el Consejo Mundial del Agua.
1993	ONU declara el Día Mundial del Agua ²²⁸	Día 22 de Marzo pasa a ser conmemorado en todo el mundo como el Día Mundial del Agua.
1994	Conferencia de Noordwijk. Países Bajos	<i>Agua Potable y Saneamiento</i> fueron los principales temas tratados en el evento.
1996	Conferencia sobre Evaluación y Gestión Estratégica de los Recursos Hídricos en América Latina y el Caribe. Costa Rica	Declaración de San José.
1997	Gestión del Agua en el Siglo XXI: en procura de un Tribunal Internacional. Valencia, España.	Evento patrocinado por la UNESCO.
1998	Conferencia Internacional del Agua y el Desarrollo Sostenible. Declaración de París. París, Francia.	Agua: bien con valores económico, social y ambiental, que se interrelacionan y se compensan mutuamente, fue el tema tratado. Aprobación del documento " <i>Agua para el Siglo XXI</i> ", elaborado por el Consejo Mundial del Agua. Evento realizado en Francia, bajo los auspicios del gobierno francés.
	Agua: una crisis que se agiganta. París, Francia.	Evento patrocinado por la UNESCO.
2000	Declaración de la Cumbre del Milenio de la Asamblea de las Naciones Unidas. Nueva York, EUA.	Reducción por la mitad de la población sin acceso al agua potable hasta 2015: una de las Ocho Metas de Desarrollo del Milenio. Definido el Año Internacional del Agua y la Década Mundial de Acción: Agua para la Vida - 2005-2015.
2001	Conferencia Internacional del Agua de Bonn. Alemania.	El agua como pieza clave para el desarrollo sostenible.
2002	Declaración de Johannesburgo - RIO + 10, Cumbre Mundial para el Desarrollo Sostenible. África del Sur	Conferencia Mundial de la ONU, donde se reiteró el compromiso global con los principios del desarrollo sostenible, el Plan de Implementación de la Agenda 21, con el establecimiento de metas.

²²⁸ Esta declaración se dio mediante la Resolución de la ONU A/RES/47/193: World Day for Water.

B. FORO MUNDIAL DEL AGUA		
Año	Nombre	Foco del Evento y Observaciones Generales
1996	<i>Instalación del Consejo Mundial del Agua.</i> Marsella. Francia.	El Consejo Mundial del Agua quedó responsable por la realización de los Foros Mundiales del Agua, cada tres años.
1997	<i>I Foro Mundial del Agua.</i> Marrakeche. Marrocos.	" <i>Visión sobre el Agua en el Mundo, Vida y Medio Ambiente en el Siglo XXI</i> ".
2000	<i>II Foro Mundial del Agua.</i> Haya. Holanda.	" <i>Visión Mundial del Agua — Hacer del Agua un Negocio de Todos</i> ", centrándose en la Seguridad del Agua para el siglo XXI.
2003	<i>III Foro Mundial del Agua</i> Kioto, Shiga y Osaka. Japón	Énfasis en la atención de las Metas de Desarrollo del Milenio y en la adopción de políticas más eficaces para mejorar la gobernanza.
2006	<i>IV Foro Mundial del Agua</i> Ciudad de México. México.	Divulgación del " <i>Informe sobre la financiación de agua para todos</i> " y del " <i>Derecho al Agua: del concepto a la implementación</i> ", trayendo como novedad la cuestión de la solidaridad entre los clientes y países.
2009	<i>V Foro Mundial del Agua</i> Estambul. Turquía.	" <i>Conciliar las Divisiones por el Agua</i> " (<i>Bridging Divides for Water</i>). Trató de los aspectos relacionados con Cambios Globales y Gestión de Riesgos; Avances en el Desarrollo Humano y Metas del Milenio; Gestión y Protección de los Recursos Hídricos; Gobernanza y Gestión; Finanzas; Educación, Conocimiento y Capacitación.
C - DIÁLOGOS INTERAMERICANOS SOBRE GESTIÓN DEL AGUA		
Año	Nombre	Foco del Evento y Observaciones Generales
1994	<i>I Diálogo (D1)</i> Miami. EUA	Formación de la Red Interamericana de Recursos Hídricos — RIRH para establecer alianzas con agencias internacionales, comunidad de profesionales, universidades, otras redes y representantes del sector privado. La OEA es la Secretaría Técnica de la RIRH.
1996	<i>II Diálogo (D2)</i> Buenos Aires. Argentina	El evento posibilitó la oportunidad para la RIRH y la OEA de patrocinar una reunión técnica de especialistas, que elaboraran un conjunto de sugerencias sobre iniciativas sobre el agua.
1999	<i>III Diálogo (D3)</i> Ciudad de Panamá. Panamá	Reunión de profesionales del agua y tomadores de decisión de las Américas para aumentar la conciencia y el entendimiento sobre el manejo integrado de los recursos hídricos. Los resultados ayudaron a dar forma a las presentaciones hechas en el II Foro Mundial del Agua, en Holanda, en 2000, estableciendo una relación concreta entre la RIRH y el Consejo Mundial del Agua.

C - DIÁLOGOS INTERAMERICANOS SOBRE GESTIÓN DEL AGUA (cont.)		
Año	Nombre	Foco del Evento y Observaciones Generales (cont.)
2001	<i>IV Diálogo (D4)</i> Foz do Iguaçu. Brasil	<i>“En Busca de Soluciones para los problemas del agua”</i> . Se discutieron los siguientes tópicos: Gestión del agua en las Ciudades, Gestión de Recursos Hídricos en Regiones Áridas y Semiáridas, Cuencas Transfronterizas y Vulnerabilidad Climática. El evento se centró en el proceso democrático de participación de todos los actores involucrados en los procesos de gestión, además de los sectores gubernamentales, técnicos y académicos. El D4 promovió debates sobre <i>“La Visión del Agua de Américas”</i> cuyo documento elaborado se presentó durante el II Foro Mundial del Agua, en Holanda, en 2000. Los resultados del D4 contribuyeron para las discusiones de Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente (Dublín +10), la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Rio +10) y el III Foro Mundial del Agua.
2005	<i>V Diálogo (D5)</i> Montego Bay. Jamaica	Los principales temas tratados fueron: fortalecimiento de capacidades locales para realizar desafíos globales. Gestión y Gobernanza, Cuencas Transfronterizas, Alimento y Medio Ambiente, Desalinización, Gestión de Zonas Costeras, Ciencia y Tecnología, Gestión de Ecosistemas, Gestión de Riesgos y Desastres Naturales, Modelos para Inversión y Finanzas, Flujos Ecológicos, Acuíferos, Género, Acuerdos de Comercio, Desarrollo de Políticas y Planes de Recursos Hídricos.
2007	<i>VI Diálogo (D6)</i> Ciudad del Guatemala. Guatemala ²²⁹ .	<i>“Del Diálogo a la Acción: Fortaleciendo Alianzas y Construyendo las Bases para Alcanzar Las Metas de Desarrollo del Milenio”</i> . El foco del evento fue sobre la gobernanza.

Fuente: Informaciones organizadas por la investigadora (2009).

A partir de la presentación de este rol de eventos, que se iniciaron en la década del 70, puede verificarse la existencia de cierta periodicidad en la realización de los

²²⁹ Los temas abordados fueron: 1. Agricultura y seguridad alimentaria; 2. Asuntos de género e inter-géneros y el agua; 3. Conservación y restauración de los ecosistemas acuáticos; 4. Cuencas hidrográficas y acuíferos transfronterizos; 5. Energía y procesos productivos; 6. Generación e intercambio de conocimientos y lecciones aprendidas; 7. Gobernanza y recursos hídricos; 8. Inversiones en proyectos multipropósito; 9. La población y el agua: Comunicación, concientización y cultura del agua; 10. Medio ambiente y desarrollo; 11. Planes y estrategias nacionales para la gestión de los recursos hídricos; 12. Riesgos y fenómenos extremos; 13. Saneamiento, salud humana y ambiental en el desarrollo; 14. Seguridad hídrica; 15. Sistemas de información para la gestión del agua; 16. Gestión del agua en pequeños estados insulares; 17. Tecnologías apropiadas; y 18. Valorización económica y social del agua.

mismos, pudiéndose concluir que la cuestión ambiental, a nivel internacional, se estructuró a partir de las Conferencias de la ONU, organizadas en intervalos de décadas (Estocolmo-1972, Río-1992, Johannesburgo-2002 y Río + 20). A su vez, el Foro Mundial del Agua ha sido realizado cada tres años, desde 1997, y las conferencias específicas sobre aguas/recursos hídricos que se concentraron a lo largo de la década del 90, se han celebrado casi anualmente.

Así, los eventos han venido realizándose con cierta periodicidad, lo que muestra que la demanda y los problemas relacionados con los recursos hídricos se han mantenido en el escenario mundial, con desdoblamientos regionales, destacándose, en el caso de este estudio, los eventos relacionados con América Latina y el Caribe, donde se sitúa Brasil, el país de interés de esta investigación.

4.2. La evolución de los temas tratados en los eventos internacionales de recursos hídricos

En la Declaración de Mar Del Plata/1977 fue abordado el tema del uso eficiente y del aprovechamiento múltiple de los recursos hídricos. Los principales asuntos de este primer gran evento específico sobre aguas dulces, fueron: la búsqueda de la eficiencia en el uso del agua, el control de la contaminación y su implicación en la salud humana, la planificación para el uso del agua, la educación y la investigación sobre el empleo y destino de los recursos hídricos, y el estímulo a la cooperación internacional.

En esa oportunidad, se acordó que cada país podría promover políticas públicas específicas de acceso a agua de calidad y al saneamiento básico para la totalidad de la población, hasta 1990. Se obtuvieron dos resultados significativos: El Plan de Acción y la definición del Decenio Internacional del Agua (*International Drinking Water Supply and Sanitation Decade*)²³⁰. Se resalta, por lo tanto, que el foco del mencionado evento fue el abastecimiento humano y el saneamiento básico.

²³⁰ El Decenio Internacional del Agua fue definido por la Asamblea General de la ONU para el período de 1981-1990, a través de la Resolución n°. 35/18, del 10 de noviembre de 1980.

Aunque no se haya logrado, en trece años (1977 a 1990), la meta establecida por la Declaración de Mar del Plata — la de llevar el agua para la totalidad de la población, se tradujo en: la creación de ministerios de recursos hídricos en varios países; la realización de innumerables investigaciones sobre las aguas; la difusión de la crisis del agua y sus posibles consecuencias; la creación de diversos programas internacionales de cooperación técnica y científica sobre los aspectos técnicos y gerenciales relacionados con los recursos hídricos²³¹.

A su vez, la Conferencia de Dublín/1992, realizada 15 años después de la Conferencia celebrada en Mar del Plata, resultó en un Plan de Acción apoyado en cuatro importantes principios: a) el agua potable como un recurso vulnerable y finito, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; b) el manejo del agua debe basarse en un abordaje participativo, que implica la consulta al público, y la participación de los usuarios en la planificación y en la implementación de los proyectos; c) las mujeres tienen un papel central en la provisión, manejo y protección del agua; y d) el agua tiene valor económico en todos sus usos y debe reconocerse como un bien económico²³².

En esta ocasión se destacó la cuenca hidrográfica como unidad de planificación, siendo planteada la cuestión de la reducción de la soberanía de los países frente a los problemas hídricos, ya que la gestión de estos recursos, por cuenca hidrográfica, no adopta los límites político-administrativos convencionales.

La adopción de la cuenca hidrográfica como base de planificación hizo necesario viabilizar, en el plano internacional, cierto grado de organización, razón por la cual se crearon redes de organismos interesados en la gestión mundial de cuencas fluviales a fin de facilitar el intercambio de experiencias y conocimiento entre ellos. Así surgieron la

²³¹ Según menciona RIBEIRO (2008, p. 79).

²³² Cabe señalar que la Declaración Universal de los Derechos del Agua, elaborada por la ONU el 22 de marzo de 1992, hace hincapié en el hecho de que el agua tiene valor económico, según se puede constatar en el ítem 6, que menciona que el agua no es una donación gratuita de la naturaleza; **ella tiene un valor económico**: se necesita saber que ella es, algunas veces, rara y dispendiosa y que puede muy bien escasear en cualquier región del mundo.

Red Interamericana de Recursos Hídricos — RIRH, en 1994, y la Red Internacional de Organismos de Cuencas — RIOB, en 1996²³³.

En el mismo año de 1992, la Conferencia del Rio-92 recomendó siete programas relacionados con la temática agua/recurso hídrico, mencionando su condición de bien económico y social y reconociendo sus múltiples usos: Desarrollo y manejo integrado de los recursos hídricos; Evaluación de recursos hídricos; Protección de los recursos hídricos, de la calidad del agua y de los ecosistemas acuáticos; Abastecimiento de agua potable y saneamiento; Agua y desarrollo sostenible; Agua para la producción sostenible de alimentos y desarrollo rural sostenible; e Impactos de los cambios climáticos sobre los recursos hídricos. Aún durante este importante evento, se mencionó la creación de los consejos mundiales: el del Desarrollo Sostenible y el del Agua.

Durante la Declaración de París/1998, que resultó de la Conferencia Internacional del Agua y Desarrollo Sostenible, fueron identificadas tres líneas de acción: (i) mejorar el conocimiento de los recursos hídricos y sus usos en la perspectiva de una gestión sostenible; (ii) el desarrollo de recursos humanos e institucional para la gestión del agua; y (iii) definición de estrategias de gestión sostenible del agua y sus fuentes de financiación.

En el ámbito de la segunda línea de acción — desarrollo de recursos humanos e institucionales para la gestión del agua — se propuso la reforma de las legislaciones de los países para adaptarlas a la necesidad de llevar a cabo la gestión integrada de los recursos hídricos. Otro aspecto reforzado en este evento fue la participación de la sociedad civil en todos los niveles de gestión. Considerando que esta Conferencia de 1998 se celebró en Francia, la experiencia de este país fue muy apreciada, siendo considerada un modelo a tenerse en cuenta para orientar metodológicamente la gestión del agua.

²³³ Los objetivos de estas redes están proporcionando una mayor integración entre los países para que puedan ser administrados los recursos hídricos a partir del acceso a la información y el conocimiento en relación con las instituciones y actores relevantes, actividades, iniciativas y proyectos. Estas redes promueven una visión integrada de la organización de bancos de datos, de programas de información y entrenamiento para los diferentes actores involucrados en la gestión del agua.

Se señaló la necesidad de ingresar con recursos de capital privado en la administración de los recursos hídricos, o incluso la posibilidad de asociación entre los sectores público y privado, para hacer efectiva esta gestión. Se mantuvo la comprensión de la importancia de los principios “usuario-pagador” y “contaminador-pagador”, destacándose que el que contamina debe pagar los costos de medidas de prevención y control de la contaminación del agua.

En general, los países que participaron de estos eventos acabaron incorporando la temática hídrica en sus agendas políticas. Esto dio lugar a la modificación de las legislaciones de varios países, como se había propuesto en la Declaración de París, en 1998, así como en la modificación de las estructuras administrativas, a partir de la incorporación de nuevos principios, directrices, mecanismos y sistemas de financiación de la nueva gestión de los recursos hídricos.

Ante esta situación, los Estados Nacionales vienen, poco a poco, cumpliendo las indicaciones que se presentan durante los eventos internacionales, asumiendo, directa o indirectamente, las recomendaciones formuladas a lo largo de este proceso de reflexión mundial sobre el uso y la gestión del agua. De hecho, estos eventos terminaron logrando lo que anhelaban: colocar en marcha los cambios de orden legal, institucional y financiero considerados necesarios para viabilizar una gestión integrada de los recursos hídricos, a partir de la base territorial elegida - cuenca hidrográfica - para abordar la crisis mundial del agua.

A pesar de las consideraciones presentadas, debe mencionarse que el contenido tratado en estos eventos no ha agradado a todos, principalmente porque, según determinados actores, se difundió una visión económica del agua, es decir, el agua como “*commodity*”, razón por la cual muchos consideran que hay una falta de coherencia en relación con el derecho al agua como un elemento básico del desarrollo de la vida²³⁴. El hecho de que 1,4 mil millones de personas no tengan acceso al agua, así como dos mil millones de personas no tengan acceso al agua de calidad, debido a la creciente contaminación de este recurso natural por la actividad agrícola e industrial y la falta de

²³⁴ Ver ideas de PETRELLA (2002) y SCHIVA (2005).

saneamiento básico, entre otros usos, ha planteado una serie de discusiones sobre la posibilidad de llevarse a cabo esta gestión de forma más solidaria.

Así, ha ido creciendo junto con estas nuevas voces, las manifestaciones con el fin de construirse un Contrato Mundial del Agua²³⁵, elaborado sobre la base participativa y asociativa, donde los focos se constituyen en el “derecho de existir” de la comunidad mundial y en la solidaridad entre los seres humanos del planeta, reconociendo el agua como un bien global y un bien patrimonial común. De acuerdo con los que defienden la construcción de este Contrato Mundial, el agua no debería ser objeto de transacciones comerciales tradicionales, y por lo tanto, debe mantenerse fuera de cualquier bien que pueda ser regulado por la Organización Mundial del Comercio-OMC.

Entre los movimientos que surgen contra el modo como viene siendo tratada la gestión del agua, puede mencionarse el de la "**Nueva Cultura del Agua**", en España, que nació a mediados de los años noventa del siglo pasado, a partir de los siguientes supuestos: la concepción del agua como activo "ecosocial"; la necesidad de administrar la demanda en vez de la oferta de agua, y la aplicación de técnicas sobre llevar a cabo el estudio de la relación costo-beneficio o el impacto ambiental. La **Nueva Cultura del Agua** se basa, también, en la cuenca hidrográfica como unidad de planificación considerando, sin embargo, que deben ser eliminadas las transposiciones de aguas de una cuenca para otra, así como la construcción de presas, tratando de dar un nuevo tratamiento a la cuestión²³⁶.

²³⁵ Ver *O Manifesto da Água*, de PETRELLA (*op. cit.*).

²³⁶ Se destacan como exponentes de este movimiento el hidrólogo Francisco Javier Martínez Gil y los economistas Pedro Arrojo y José Manuel Naredo, profesores de la Universidad de Zaragoza, España, más allá de Federico Aguilera Klink y Manuel Ramón Llamas Madurga. Las obras "*La Nueva Cultura del Agua en España*", de MARTÍNEZ GIL (1997); "*La gestión del agua en España y California*", de ARROJO & NAREDO (1997); y los estudios presentados en el 1º Congreso Ibérico sobre "Planificación y Gestión de Aguas", en Zaragoza, en 1998, entre otros, pueden ser resaltados en el sentido de comprenderse la Nueva Cultura del Agua, en España. Inicialmente, los postulados de este movimiento se identificaron con los de la COAGRET - Coordinadora de Afectados por Grandes Embalses y Trasvases, siendo que, posteriormente, fue instituida la Fundación Nueva Cultura del Agua. Una de las líneas de trabajo en el marco de la Nueva Cultura del Agua ha sido la búsqueda de alternativas al Plan Hidrológico Nacional, objeto de una gran polémica en España, desde 2001, cuando fue aprobado por el Partido Popular – PP, y paralizado por el Partido Socialista Obrero Español - PSOE, en 2004.

4.3. Tratados y acuerdos sobre Aguas

Según el inventario realizado por la UNESCO en el proyecto de Convención de Acuíferos Transfronterizos, en el marco del Programa Hidrológico Internacional — PHI, en todo el mundo existen 273 acuíferos compartidos: 68, en el continente americano; 38, en África; 65, en Europa Oriental; 90, en Europa Occidental; y, 12, en Asia²³⁷.

A pesar del hecho de que hayan sido realizados varios eventos internacionales para discutir la crisis mundial del agua, sin que ningún país tuviera que comprometerse, formalmente, a cumplir lo que en ellos fue establecido, es necesario señalar que se han producido muchos cambios en el tiempo, principalmente, a escala regional. Muchos instrumentos jurídicos fueron firmados entre distintos países, a ejemplo de convenciones, protocolos, directivas, acuerdos, con el objetivo de buscar la coexistencia pacífica entre los que se encuentran en el interior de una misma cuenca hidrográfica, que tiene aguas a compartir.

Muchos instrumentos jurídicos tratan, por ejemplo, de la navegación, de la contaminación, de la salud, de aspectos técnicos sobre la organización hidrográfica internacional y de los cambios climáticos, como puede verse en el CUADRO IV.

Puede constatar, según el contenido presentado en el CUADRO V, que muchos compromisos ya han sido efectivamente asumidos por diversos países, llamando la atención, en particular, la Comunidad Europea, que ha sido uno de los principales escenarios donde se han firmado los pactos.

²³⁷ Ver <http://www.brasilia.unesco.org/noticias/ultimas/unesco-publica-primeiro-mapa-de-aquiferos-transfronteiricos>. La UNESCO lanzó en 2008, el primer mapa mundial de acuíferos subterráneos transfronterizos.

CUADRO IV — Instrumentos Jurídicos Internacionales

Año	Instrumentos Jurídicos
1967	Convención sobre la Organización Hidrográfica Internacional, en Mónaco, 1967: Organización de carácter técnico-científico con el objetivo de coordinar las actividades hidrográficas.
1972	Acuerdo sobre la Calidad del Agua de los Grandes Lagos — GLWQA, entre Estados Unidos de América y Canadá, con el objetivo de recuperar la calidad del agua. En 1978, el acuerdo fue renovado para introducir el abordaje del ecosistema y de los vertidos de productos químicos persistentes.
1992	Convención sobre la Protección y Utilización de Cursos Agua Transfronterizos y Lagos Internacionales — Convención de Helsinki, teniendo en cuenta los países de la Comisión Económica Europea, cuyos objetivos se han centrado principalmente en la salud.
1994	Convención sobre la Protección del Río Danubio — DRPC, firmada el 29 de junio de 1994, en Sofía, Bulgaria, con la entrada en vigor en 1998 ²³⁸ .
1997	Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación (Reglamentación de los Usos No-Navegables de Cursos de aguas Internacionales), a través de la Resolución A/51/229.
	Protocolo del Kioto, sobre Cambios Climáticos, trayendo mención explícita a la cuestión del agua en sus diversos estados (sólido, líquido y gaseoso). Este Protocolo entró en vigor el 16 de febrero de 2005 ²³⁹ .
2000	Directiva Europea para el Agua, del Parlamento Europeo, que establece una Política de Agua para la Comunidad Europea — Directiva 2000/60/EC, que adopta los principios modernos de gestión de recursos hídricos. Esta Directiva fue alterada el 11 de marzo 2008 por la Directiva Europea 2008/32/EC ²⁴⁰ .
	Convención para la Protección del Rin, en la Decisión del Consejo de la Unión Europea, el 7 de Noviembre (2000/706/EC). Se trata de la nueva convención del Rin que constituye la base para la cooperación internacional de los países ribereños y de la Unión Europea — UE, sustituyendo el Acuerdo sobre la Comisión Internacional para la Protección del Rin contra la Contaminación (Berna, 1963) y la Convención de 1976 para la Protección del Rin contra la Contaminación Química.

Fuente: Informaciones organizadas por la investigadora (2009).

²³⁸ Las partes contratantes se esforzarán por alcanzar los objetivos de una gestión sostenible y equitativa del agua, incluyendo la preservación, mejoramiento y uso racional de las aguas superficiales y subterráneas en la cuenca hidrográfica del río Danubio. Además, se deben hacer esfuerzos para controlar los riesgos resultantes de accidentes con sustancias peligrosas para el agua, las inundaciones y el hielo del río Danubio, así como contribuir a reducir las cargas de contaminación del Mar Negro, a partir de fuentes en el área de captación. Ver información en: http://translate.google.com/translate?hl=pt-BR&langpair=en|pt&u=http://rod.eionet.europa.eu/instruments/174&prev=/translate_s%3Fhl%3Dpt-BR%26q%3DConven%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Bdo%2BDan%25C3%25BAbio%2B%26sl%3Dpt%26tl%3Den

²³⁹ En Brasil, el Decreto Legislativo n° 144, del 20 de junio de 2002, aprobó el texto del Protocolo de Kioto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, abierto a las firmas en la ciudad de Kioto, en Japón, el 14 de diciembre de 1997, con motivo de la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención-Cuadro de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.

²⁴⁰ Este instrumento legal establece un marco de referencia para la protección de las aguas superficiales, aguas costeras y aguas subterráneas, con el objetivo de reducir la contaminación, fomentar el uso sostenible del agua, proteger el medio ambiente, mejorar los ecosistemas acuáticos y mitigar los efectos de las sequías e inundaciones. La protección propuesta se lleva a cabo mediante la gestión de cuencas hidrográficas y de regiones hidrográficas identificadas por los países miembros de la Comunidad Europea. http://europa.eu/legislation_summaries/environment/water_protection_management/l28115_en.htm

Respecto a América del Sur, continente al cual se dio mayor énfasis, en este estudio, en razón de que en él se inserta Brasil, país de interés de esta investigación, muchos han sido, por décadas, los tratados y acuerdos regionales y bilaterales firmados involucrando sus aguas. Según datos oficiales de la Agencia Nacional del Agua — ANA, existen 83 ríos fronterizos y transfronterizos en el continente, lo que justifica la preocupación en realizar la gestión compartida de estos recursos hídricos.

Los principales tratados y acuerdos firmados entre los países en el continente sudamericano se resumen en el CUADRO V, siendo que sus objetivos, vigencia, países signatarios y otros aspectos relativos a los mismos, se presentan en el ANEXO XIV, al final de este estudio.

En el análisis de los tratados, convenciones y acuerdos mencionados en el CUADRO V puede constatar que muchos fueron firmados en el período que va del inicio de los años 40 hasta el inicio de los años 90 del siglo pasado. Los principales acuerdos regionales se refieren al uso del agua de las Cuencas Hidrográficas del río de la Plata (4 países) y del río Amazonas (7 países) y, generalmente, trataron de la generación de energía, la navegación y el control de inundaciones.

En la actualidad, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay están trabajando juntos para desarrollar un plan integral para la protección y la gestión sostenible del Sistema Acuífero Guaraní (estudio realizado en el período comprendido entre 2003 y 2009)²⁴¹. Este reservatorio de aguas subterráneas es uno de los acuíferos más grandes del mundo, que cubre cerca de 1,2 millón de km² en el centro-sur de América del Sur, con una estimativa que apunta a un volumen alrededor de 46 mil km³ de agua. Se observa que, aproximadamente, 70% del territorio, donde se asienta este acuífero, se encuentra en tierras brasileñas.

²⁴¹ El Banco Mundial, a través del Fondo Global para el Medio Ambiente (*Global Environment Facility* - GEF), participa financieramente del proyecto sobre el Acuífero Guaraní, además de otras organizaciones internacionales, a ejemplo del Programa de Cooperación de Paraguay y Servicio Geológico de Alemania, así como, del Gobierno del Reino de los Países Bajos, según informa CAUBET (2009, p. 214), teniendo a la Organización de los Estados Americanos – OEA como agencia ejecutora del proyecto.

**CUADRO V — Convenciones, Tratados, Acuerdos y Declaraciones
Regionales/Bilaterales de América del Sur**

Año	Instrumento Jurídico
1946	Convención sobre el Uso de las Caídas del río Uruguay en el distrito de Salto Grande (Argentina y Uruguay).
1955	Convención Preliminar sobre un Estudio para el Uso Conjunto del agua del Lago Titicaca (Bolivia y Perú).
1956	Tratado de Cooperación para un Estudio Relativo al Uso de la Energía Hidroeléctrica de los ríos Acaray y Monday (Brasil y Paraguay).
1958	Convención referente a la realización de estudios técnicos sobre la Producción de Energía Eléctrica en el río Paraná, a la Altura de las Islas de Yacyretá y Apipé (Argentina y Paraguay).
1967	Declaración Conjunta de los Ministros de Exterior de los Países de la Cuenca del Plata.
1969	Tratado de la Cuenca del Plata (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay).
1971	Declaración de Asunción sobre el Uso de los ríos Internacionales: Cinco Estados Partes del Tratado de la Cuenca de Río de La Plata.
	Convención Sobre el Uso del río Paraná en el Tramo comprendido entre la desembocadura del río Iguazú y la sección de Encarnación-Posadas (Argentina & Paraguay)
1973	Tratado de Yacyretá (Argentina y Paraguay).
	Tratado de Itaipú (Brasil y Paraguay).
	Tratado Sobre la Utilización Hidroeléctrica del agua del río Paraná de Soberanía Compartida entre Brasil y Paraguay a partir de <i>Salto Grande de Sete Quedas</i> o Salto del Guairá hasta la desembocadura del Iguazú (Brasil y Paraguay).
1975	Acuerdo Referente al Transporte Fluvial y Lacustre (Brasil & Uruguay).
1977	Tratado de Cooperación para la Utilización de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de la <i>Lagoa Mirim</i> y el Protocolo para el Uso de los Recursos Hídricos del Tramo Limítrofe del Río <i>Jaguarão</i> (Brasil y Uruguay).
1978	Tratado de Cooperación Amazónica (Brasil, Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela).
1980	Tratado para la Utilización de los Recursos Hídricos Compartidos de los Tramos Limítrofes del río Uruguay y de su Afluente el Río <i>Pepiri-Guaçu</i> (Brasil y Argentina).
1991	Tratado Sobre la Creación del Mercado Común del Sur - MERCOSUR, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, como Acuerdo-Cuadro sobre Medio Ambiente del Mercosur (6/22/2001).
	Acuerdo de Cooperación para la Utilización de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del río <i>Quaraí</i> (Brasil y Uruguay).

Fuente: Informaciones organizadas por la investigadora (2009).

4.4. La crisis mundial del agua

Como se mencionó anteriormente, los eventos internacionales señalaron la existencia de la “crisis mundial del agua”. ¿De qué crisis se está hablando? Los Informes publicados por los organismos internacionales, como los de la UNEP²⁴² y de la UNESCO²⁴³, trajeron números que ayudaron a calificar y cuantificar esta crisis.

De 1.386 millones de km³ de agua dulce del planeta, sólo 21.200 km³ son de fácil acceso por la especie humana (0,002% de total de agua dulce), que corresponden a la cantidad de agua que fluye por los ríos²⁴⁴.

Se evidenció que existe un consumo *per cápita* considerablemente diferenciado entre las personas que viven en países diferentes. Agregándose el total de metros cúbicos (m³) utilizado por un habitante de los Estados Unidos (considerándose sólo el uso domiciliario), cada uno consume 244 m³, mientras que cada brasileño utiliza 54 m³ y cada africano del Guinea-Bissau consume apenas 3m³²⁴⁵. Además, cabe mencionar que, en términos mundiales, el 70% del agua utilizada es consumida por la actividad agrícola; el 22% por la actividad industrial y el 8% por el consumo domiciliario. Esta proporción, a su vez, en países de altos ingresos, se modifica de la siguiente manera: 30% para la agricultura, 59% para la industria y 11% domiciliario²⁴⁶.

Los treinta países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico — OCDE, a su vez, consumen aproximadamente el 27% del total utilizado por la especie humana (1.028 km³ de los 3.811 km³), y su población, sin embargo, es equivalente al 15% de la población mundial. Esta cantidad de agua es utilizada, en general, de la siguiente forma: 17% en la agricultura, 53% en la industria y 41,37% en el consumo domiciliario. Del total consumido por los países de la OCDE, los Estados Unidos se quedan con el 46% (479,20 km³ por año), para una población que representa,

²⁴² Ver informe de la UNEP (1999 y 2002).

²⁴³ Ver informe de la UNESCO (2003 y 2006).

²⁴⁴ Según datos de la UNESCO (2003).

²⁴⁵ Ver datos aportados por RIBEIRO (2008, p. 36), que comenta el estudio del Banco Mundial, de 1995.

²⁴⁶ Ver UNESCO (2003).

aproximadamente, el 25% del total de la OCDE y el 3,7% de la población mundial total²⁴⁷.

Por otro lado, hay una gran cantidad de personas sin acceso a agua de buena calidad y a los servicios básicos de saneamiento, cuya población vive en países con prevalencia de bajos ingresos. Sin embargo, a pesar de esta falta de acceso a los recursos hídricos por una gran población del mundo, la distribución del agua en el planeta no respeta las cuestiones económicas, concentración poblacional, política o cultural.

El agua se encuentra, en general, donde hay mayor pluviosidad. Los países con los más bajos índices de pluviosidad se encuentran en el Norte de África y en el Oriente Medio, con menos de 200 mm/año (milímetros al año). Son bajos, también, los indicadores de lluvia en Rusia y en África del Sur. En Europa se encuentran índices entre 500 y 1.500 mm/año. La faja más lluviosa es la intertropical, en países como Brasil y buena parte de los países situados en América del Sur y en África Central.

En este sentido, los países que cuentan con gran disponibilidad hídrica, terminan siendo candidatos a tener este recurso utilizado en forma de “agua virtual”, ya que para ellos son dirigidas las actividades productivas que necesitan de gran consumo de agua. Este concepto de agua virtual corresponde a la cantidad de agua necesaria para producir una mercancía²⁴⁸. En este sentido, no se transporta este recurso natural *in natura*, como ocurre, por ejemplo, con los recursos minerales y forestales.

Además, como este recurso está siendo muy demandado por las actividades agrícolas e industriales, pasan a ser comunes los conflictos por el uso de los recursos hídricos entre diferentes usuarios, ya que algunos usos terminan inviabilizando otros, en razón de la contaminación de la fuente, hecho éste que lleva a dificultades técnicas y económicas para su uso. Resulta que, debido a estas grandes demandas hídricas para uso

²⁴⁷ Ver RIBEIRO (2008, p. 40), que utiliza los datos de la FAO para hacer este análisis. <ftp://ftp.fao.org/alg/aglw/aquastat/aquastat2003.xls>. (acceso en feb. 2004).

²⁴⁸ Ejemplo de aplicación del concepto de Agua Virtual: para producir un kilo de trigo es necesario cerca de mil litros de agua (RIBEIRO, 2008, apoyado en los estudios de la WWC, 2000:90-1).

agrícola e industrial, es común la falta de priorización para el abastecimiento público de las comunidades que viven en zonas de alta pluviosidad hídrica.

Así, la crisis mundial del agua es, sin duda, una crisis política, aunque se constituya en el resultado de varios factores: escasez puntual, consumo exagerado y elevación del agua a la condición de mercancía a escala internacional²⁴⁹.

4.5. Experiencias internacionales de la gestión del agua

4.5.1. Experiencias promovidas por los bancos internacionales de desarrollo

Según se evidencia, la cuenca hidrográfica se constituye en importante base de planificación para la gestión de los recursos hídricos. Esto significa afirmar que, lo que se hace en las nacientes de los cursos de agua, acaba teniendo, directa o indirectamente, repercusión en la desembocadura del río principal. Esto obliga a realizar una gestión integrada de los recursos hídricos, ya que, en otras palabras, se está hablando en la gestión del territorio, que es drenado por cursos de agua. Así, puede afirmarse que el suelo y el agua se encuentran umbilicalmente asociados.

Por lo tanto, es necesario llevar a cabo la gestión de los recursos hídricos a partir de la participación de los diversos usuarios del agua situados en los diferentes entes administrativos que se encuentran en el interior de una cuenca hidrográfica. Se trata de la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos que se está llevando a cabo con la ayuda de los bancos internacionales, apoyados en los supuestos filosóficos y técnicos defendidos en los mencionados eventos internacionales.

El Banco Mundial, por ejemplo, ha apoyado experiencias que adoptan como paradigma la gestión participativa del agua, como se describe en la metodología presentada en el documento de la Política del Banco Mundial para los Recursos Hídricos, denominado “La Ordenación de los Recursos Hídricos”²⁵⁰. La temática hídrica

²⁴⁹ Según Visión de RIBEIRO (2008, p. 19-20).

²⁵⁰ Ver BANCO MUNDIAL (1994).

ha sido una a las que este Banco ha contribuido con más recursos financieros a lo largo de los años, especialmente, desde finales de los años 70²⁵¹.

En este contexto, el mencionado estudio plantea tres grandes problemas a ser enfrentados: a) la fragmentación de las inversiones públicas en la gestión del sector hídrico; b) la excesiva dependencia de los organismos estatales, que están sobrecargados, sin ser capaces de proporcionar buenos servicios, especialmente, a los sectores más pobres de la población; y c) la falta de atención a la calidad del agua, la salud y el medio ambiente, en las inversiones y reglamentaciones del sector público²⁵².

Según el documento mencionado, el Banco Mundial aboga por la necesidad de reformas institucionales que aprovechan las fuerzas de mercado y fortalecen la capacidad del Estado para cumplir mejor sus funciones básicas. Establece algunos objetivos y premisas con el fin de buscar el mejoramiento en los sectores: industrial (la conservación y la protección del agua subterráneas); suministro de agua y saneamiento (eficiencia y mayor acceso a los servicios de abastecimiento, tratamiento de aguas residuales); riego (modernización de los métodos de riego, mejoría y mantenimiento de los sistemas); medio ambiente y la lucha contra la pobreza; reducción, al máximo, de los reasentamientos de poblaciones; conservación de la diversidad biológica y conservación del agua, teniendo en cuenta los diversos usos (usos múltiples).

La gestión participativa, enfoque de este estudio, aparece como uno de los temas de mayor relevancia en la gestión de los recursos hídricos. Esto significa, para el mencionado Banco, que las personas deben participar más activamente, buscando recuperar costos, beneficiando a los más pobres y a los pequeños agricultores. Por otro lado, el Banco exige la aprobación de leyes u otras disposiciones apropiadas para establecer una coordinación efectiva y procedimientos ajustados a la distribución del agua²⁵³, defendiendo la privatización de los organismos públicos que se ocupan del agua o su transformación en entidades autárquicas, y la prestación de servicios por contrato.

²⁵¹ Cabe mencionar que, justamente a finales de la década del 70, más precisamente en 1977, fue el primer gran encuentro internacional relacionado con las aguas, dando como resultado la Declaración de Mar del Plata.

²⁵² Ver BANCO MUNDIAL (*op. cit.*, p. 10).

²⁵³ Ver BANCO MUNDIAL (*op. cit.*, p.15)...“el Banco exigirá la aprobación de leyes u otras disposiciones apropiadas para establecer una coordinación eficaz y procedimientos convenidos para la distribución del agua”...

En las actividades apoyadas por el referido Banco, según la transcripción de los conceptos presentados por el estudio citado²⁵⁴, se adoptarán medidas para exigir responsabilidad por el desempeño, así como para establecer normas de protección del medio ambiente y evitar la fijación de precios monopolísticos ineficientes. Estas medidas deben aumentar los incentivos para la recuperación de los costos, la mejoría de los servicios, así como para dar a los usuarios un sentimiento de propiedad y participación.

Esta participación, según este importante organismo internacional de financiación, debe entenderse como un proceso por el cual los beneficiarios influyen en la formulación de políticas, en la configuración de los sistemas, en las decisiones en materia de inversión de recursos financieros, y en las decisiones que afectan a las comunidades. Defiende la idea de que, a medida que aumenta la participación de la sociedad, hay una mejoría en la selección de los proyectos, en la prestación de servicios y en la recuperación de los costos.

Así, el estudio mencionado denominado “La Ordenación de los Recursos Hídricos” establece el mencionado Banco que las personas afectadas por los proyectos relacionados con los recursos hídricos sean consultadas, así como las organizaciones no gubernamentales, pueblos indígenas, grupos desfavorecidos y otros interesados. Además, pone énfasis en la participación de la mujer, ya que ella, básicamente, es quien decide como las aguas son utilizadas en las viviendas²⁵⁵.

A pesar de hablar en la participación social como algo nuevo, el aludido estudio del Banco Mundial apunta para el hecho de que la participación de los usuarios y del sector privado no es algo tan reciente. Menciona las experiencias realizadas en diversos países como Filipinas, India, Indonesia, Nepal, Sri Lanka y Tailandia, que cuentan con sistemas comunitarios de riego, administrados por generaciones y generaciones. Este

²⁵⁴ Ver BANCO MUNDIAL (*op. cit.*, p. 16 - 17)...” *se promoverá la privatización de los organismos públicos que se ocupan del agua o su transformación en entidades autárquicas, así como la prestación de servicios por contrata. En las actividades que apoye el Banco se adoptarán medidas para exigir responsabilidad por el desempeño y crear una estructura de reglamentación para establecer y aplicar normas de protección del medio ambiente y evitar la fijación de precios monopolísticos ineficientes. Estas medidas deberían aumentar los incentivos para la recuperación de los costos y el mejoramiento de los servicios y dar a los usuarios un sentido de propiedad y participación ” ...*

²⁵⁵ Ver BANCO MUNDIAL (*op. cit.*, p.17). Cabe recordar, también, que la correlación entre Género y Agua fue uno de los principios defendidos en la Conferencia de Dublín, de 1992.

estudio también presenta algunas experiencias de América Latina, África Septentrional y Suroeste de Asia, mostrando que hay sustentabilidad de los sistemas a partir de la creación de mecanismos de participación adecuados, a ejemplo de un sentido de propiedad y de ofrecimiento de incentivos.

El estudio publicado por el mencionado Banco señala que, cuando no hay ninguna consulta pública en el momento de la planificación de los sistemas públicos de riego, la población involucrada no se siente responsable por su mantenimiento. La ausencia de participación social fue señalada como algo preponderante en la mayoría de los países.

La experiencia de Filipinas fue citada como un importante ejemplo de cambio de actuación gubernamental. En los años 30 del siglo pasado, el Gobierno prestaba asistencia a los regantes, sin embargo, a partir de los años 70, se hizo la opción por un sistema participativo de gestión, posibilitando a los agricultores la participación en la instalación de los sistemas comunitarios de riego, que pasaron a desempeñar plenamente sus costos de mantenimiento y funcionamiento. Como consecuencia de este proceso, fueron reducidos los conflictos por el uso de la agua, ya que se incrementó su oferta para aquellos que se encontraban en la parte final del sistema de riego. El estudio advierte que, en esta experiencia, los agricultores no permitieron que la política partidista influyera en sus organizaciones, comentando que esta nueva forma de llevar a cabo la gestión del agua mejoró considerablemente la comunicación entre los agricultores y los órganos gubernamentales.

Varias experiencias fueron traídas por el mencionado estudio, especialmente de Colombia, de México, de Indonesia y de Túnez, en las cuales los agricultores, a través de asociaciones, comenzaron a hacerse cargo de una serie de acciones que anteriormente eran realizadas por el Estado, como el mantenimiento, funcionamiento, pago de energía, mano de obra, entre otros aspectos técnicos y financieros.

4.5.2. Experiencias de gestión del agua en Europa y en América Latina

Como puede observarse del análisis de este proceso histórico-evolutivo de la temática hídrica, a escala mundial, algunos aspectos se han vuelto más claros a lo largo

de los años que compusieron la historia del último cuartil del siglo XX. En los eventos de cuño mundial fueron establecidas las grandes necesidades de la humanidad y sus objetivos con respecto a la gestión del agua, sus principios y líneas de acción, como puede concluirse del análisis de lo que figura en las Declaraciones de Mar del Plata/1977, en la Conferencia de Dublín/1992 y en la Declaración de París/1998.

Más recientemente, ya en este siglo XXI, pasan ser resaltadas las cuestiones relacionadas a la gobernanza, con la solidaridad entre los clientes o países, así como la educación, el conocimiento y la capacitación, con relación al uso de los recursos hídricos.

Considerando que las cuestiones institucionales vienen, cada día mas, ganando relevancia con relación a la gestión del agua, hay que destacar que la negociación pasa constituirse en la piedra de toque de esta gestión. Aún así, algunos países han tratado la gestión hídrica de forma fuertemente regulada.

En Europa, los países que se centran en la negociación en la gestión de los recursos hídricos, son: España, Francia y Países Bajos, y también se puede hacer mención de Portugal. De esta manera, éstos son los países donde hay una mayor participación de los usuarios en la gestión del agua (*en los comités*), constatándose la existencia de procesos participativos que implican aspectos deliberativos. Por otra parte, Austria, Bélgica y Suecia son los países que más fuertemente han regulado esta temática²⁵⁶.

Existen procedimientos de carácter consultivo a los usuarios de los recursos hídricos en Alemania y en el Reino Unido. No hay participación directa de los usuarios en Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suecia. Cabe mencionar la existencia de agencias técnicas en el Reino Unido, Portugal e Italia.

En los países de América Latina, Brasil, México y Venezuela tratan la gestión de los recursos hídricos con enfoque en la negociación, siendo que, en el caso de Brasil,

²⁵⁶ SILVA & PRUSKI (2000, p.73).

se considera que el asunto es tratado de manera fuertemente negociada²⁵⁷. En el otro extremo, Uruguay y los países de América Central se encuentran entre los países que más fuertemente han regulado la materia. Por su vez, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador y Perú, así como Colombia y Paraguay, pueden considerarse como países de nivel intermediario en lo que respecta a esta regulación.

Sin embargo, se constató que la participación de los usuarios en los comités de cuenca se produce de manera deliberativa solamente en Brasil. En carácter consultivo, esta participación tiene lugar en Argentina, en Costa Rica, en Ecuador y en México. Hay agencias de cuenca de cuño técnico en Bolivia, Chile, México, Perú y Venezuela.

Considerando que, especialmente a partir de 1977, el mundo gira su atención para cómo viene utilizándose el agua y, teniendo en cuenta que muchos estudios y proyectos han sido financiados por organismos internacionales, es de esperar que hayan sido muchas las modernas experiencias llevadas a cabo por diversos países, a lo largo de estas últimas décadas.

Se pone de manifiesto en este Capítulo, que la participación de los actores sociales se ha constituido en la base de la moderna gobernanza de gestión del agua, motivo por el cual se mencionará, a continuación, una experiencia que fue considerada mundialmente precursora de este nuevo modelo gerencial de aguas: la experiencia francesa. Inclusive Brasil, al planificar su nueva política pública de recursos hídricos, se apoyó en la experiencia de este país, adoptando, prácticamente, la misma nomenclatura para su organización institucional. Por otra parte, este estudio considera, también, la experiencia española del Tribunal de Aguas de Valencia, conocida por promover gran solidaridad entre los actores involucrados en la gestión del agua, adoptando la negociación entre sus miembros como elemento clave de esta gestión.

La experiencia del Tribunal de Aguas de Valencia acaba de ser enaltecida a través de los estudios elaborados por los investigadores norteamericanos Elinor Ostrom,

²⁵⁷ SILVA & PRUSKI (*op. cit.*, p.75).

de la Universidad de Indiana²⁵⁸, y por Oliver E. Williamson²⁵⁹, de la Universidad de Berkeley, que recibieron el Premio Nobel de Economía de 2009. Ambos resaltan la experiencia de este Tribunal como exitosa y, basados en la experiencia de esta naturaleza, destacan que, en algunos casos, ni el mercado y ni el Estado son las mejores alternativas para asegurar la sostenibilidad de los recursos naturales (en el caso concreto, los recursos hídricos).

Cabe señalar, además, que el Tribunal de las Aguas de Valencia, junto con el “Consejo de Hombres Buenos de la Huerta”, de Murcia, ambos Tribunales de Regantes del Mediterráneo Español, fueran proclamados Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, en la reunión del Comité Intergubernamental para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de UNESCO, que se celebró en Abu Dabi, en los Emiratos Árabes Unidos, el 30 de setiembre de 2009.

Lo más curioso es que las experiencias europeas elegidas para el análisis de esta investigación — francesa y española — tienen sus raíces históricas en tiempos muy diferentes. Francia tiene su importante marco regulatorio desde el comienzo del siglo XIX, mientras que la experiencia de Valencia tiene sus bases en el siglo X, distanciándose una experiencia de la otra, durante casi un milenio de años. Aunque los momentos históricos sean muy distintos, ambos deben servir como referencia cuando se trata de la gestión de recursos hídricos, como se ve a continuación.

De hecho, se constata que, tanto la experiencia francesa como la del Tribunal de Valencia, de España, no necesitan de mayores justificativas para demostrar la importancia de ambas en este estudio, que tiene como enfoque la participación social en la gestión de un importante recurso natural: el agua.

²⁵⁸ Entre las obras más representativas de Elinor Ostrom están: "Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action"; "Institutional Incentives and Sustainable Development: Infrastructure Policies in Perspective". Ostrom concentra su programa de ciencias cognitivas de la Universidad de Indiana (EE.UU.) en las interacciones entre la sociedad civil y las instituciones. Sus principales áreas de interés se basan en la construcción de modelos para explicar la dinámica de las decisiones colectivas en diversas instancias de la sociedad. Ella demostró como las copropiedades pueden administrarse con eficacia por asociaciones de usuarios. <http://www1.folha.uol.con.br/folha/dinheiro/ult91u636815.shtml>.

²⁵⁹ Oliver E. Williamson es profesor emérito de Negocios, Economía y Legislación de la Universidad de California (EE.UU.), desde 1988. Entre sus últimas obras publicadas están: "The Economics of Governance"; "Transaction Cost Economics and Business Administration" y "Examining Economic Organization Through the Lens of Contract".

4.5.3. La experiencia francesa

Francia pasó a contar con ley de aguas desde 1829, sin embargo, fue la Ley del 16 de diciembre de 1964 que posibilitó la gestión del agua en sus actuales dimensiones técnica, política, económica y financiera, a partir de la institución de mecanismos de coordinación apoyados en las grandes cuencas hidrográficas. Así, fueron creadas las agencias de cuencas, una para cada seis regiones hidrográficas, actuando como entidades técnico-financieras del sistema de gestión del agua²⁶⁰. En ese momento, se buscaba conocer los niveles de contaminación, así como la rendición de cuentas de quienes contaminaban, con la finalidad de conciliar los distintos usos (usos múltiples del agua).

Veintiocho años después de la promulgación de la referida Ley, fue publicada la Ley n°. 92-93, de 1992, que perfeccionó la norma anterior, con énfasis en algunos aspectos: la partición, la contaminación del agua y el fortalecimiento del poder de policía. Además, continuó adoptando la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y creó un fondo de inversión formado por la contribución de los usuarios, a través de las *redevances* (tasas).

El valor integral de las *redevances* se compone de dos fracciones: una, relativa al valor del agua y, otra, referente a la contaminación practicada por el usuario. A través de esta división, el usuario paga por el valor del agua en sí (como capital natural) y por la contaminación emitida en su uso privado. La primera fracción corresponde, más precisamente, a la valoración del nivel de escasez relativa del recurso y, la segunda, corresponde a la aplicación del Principio del “Contaminador-Pagador”, cobrada por m³ (metro cúbico) utilizado como estímulo para su uso racional²⁶¹.

Desde el punto de vista institucional, Francia cuenta con el Comité Nacional de Aguas para definir la política que debe seguirse en el país. Además, para cada una de las

²⁶⁰ Las seis cuencas hidrográficas francesas son: Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, RhinMeuse, Rhone-Medit y Corse y Seine-Normandie.

²⁶¹ Ver comentarios de MARTINS (2008, p. 92).

seis regiones hidrográficas existen *comunas, departamentos, agencias de aguas y comités de cuencas*²⁶².

Los *Comités de Cuenca* son compuestos por los usuarios del agua, representantes del *Departamento*, de las Regionales, de las *Comunas* y de los servicios del Estado. Estos Comités son foros de debate que cuentan con la participación del sector público y de la sociedad civil, en los que se refleja la voluntad de todos los sectores involucrados en el proceso de gestión del agua, teniendo como una de sus importantes atribuciones la función de arbitrar los conflictos por el uso y acceso al agua.

El *Comité de Cuenca* se constituye en un organismo en el que se realizan acuerdos que pasan a vigorar en la respectiva cuenca hidrográfica. El *Comité* corresponde al “Parlamento del Agua” que está compuesto por 20% de los miembros representantes de las autoridades reguladoras (el Estado) y 80% de los miembros elegidos localmente, los usuarios del agua, ya sean consumidores o contaminadores (industria, agricultura, etc.)²⁶³.

Las *Agencias de Cuenca*, a su vez, son organismos públicos vinculados al Ministerio del Medio Ambiente, administrados por un Consejo de Administración, constituidos por representantes de los usuarios y del Estado, indicados en cada *Comité de Cuenca*. Corresponden a ocho representantes de las colectividades territoriales, ocho representantes de diversas categorías de usuarios, ocho representantes del Estado y un representante del equipo de la *Agencia*. El Presidente de este Consejo y el Director de la *Agencia* son nombrados por el Poder Público.

Los recursos financieros levantados por las *Agencias* provienen de los impuestos y honorarios cobrados de los usuarios del agua, en razón de la cantidad de agua utilizada, así como en razón del lanzamiento de efluentes en los cuerpos hídricos. Se

²⁶² Las *Comunas* poseen Ayuntamiento y Alcalde, que deciden sobre las obras e inversiones hídricas a ser llevadas a cabo. Cada *Departamento* elige un Consejo General cuyo Presidente decide qué hacer en el campo social y auxilia a los *Municipios* en las obras de saneamiento. El Estado está representado en cada *Departamento* o región por un Alcalde Regional, que representa a los Ministerios y que autoriza las obras en los cursos del agua, después de la aprobación pública. Las Directorios Regionales son administrados por un Consejo Regional, cuyos miembros son elegidos por el voto directo de la población de la región. Ver SILVA & PRUSKI (2000, p.69).

²⁶³ Ver FARIAS (2005, p.369) al mencionar el trabajo de DUC (1992).

trata de la aplicación de los Principios del “Contaminador-Pagador” o del “Usuario-Pagador”.

Cada *Agencia* prepara su plan de intervención en la cuenca hidrográfica (que precisa de la aprobación del respectivo *Comité de Cuenca*), financia las acciones de intervención y define las obras a realizarse dentro de un programa quincenal, basado en el producto de los impuestos y honorarios percibidos por los *Municipios* (o grupo de *Municipios*). Los recursos financieros recaudados posibilitan, por ejemplo, la realización de investigaciones, la identificación de nuevas tecnologías de tratamiento, la recuperación de manantiales, y la aplicación en inversiones de interés común y préstamos a los usuarios.

Así, la experiencia de Francia es muy relevante porque consiguió adoptar instrumentos económicos aplicados en la gestión del agua. Con los ingresos generados por la cobranza, los *Comités de Cuencas* han conseguido aportar 40% de las inversiones de las cuencas, siendo que otros 60% es aportado por créditos presupuestarios del gobierno central. El criterio orientador del nivel de cobranza del sistema francés es el del costo de provisión para el consumo de cantidad y el de costo del tratamiento de la contaminación.

Así, el sistema de gestión del agua de Francia pretende resolver la creciente contaminación del agua y la necesidad de recursos financieros para la recuperación de estas aguas. Este tipo de gestión permitió que la tasa de tratamiento de efluentes domésticos aumentara de menos de 50%, en 1982, para más de 72%, en 1992²⁶⁴. Por lo tanto, todo lleva a creer que la legislación francesa haya sido precursora de la aplicación del Principio del “Contaminador- Pagador” en la gestión de los recursos hídricos.

Se trata de una experiencia de gran éxito, con casi cinco décadas de efectiva aplicación que consiguió reunir resultados positivos que sirvieron como referencia para los encuentros internacionales relativos a la moderna gestión de los recursos hídricos. Debe señalarse que los expertos que se dedicaron a construir el modelo técnico francés de gestión del agua participan directamente de la construcción de la “nueva economía

²⁶⁴ Ver FARIAS (*op. cit.*, p. 371).

del agua”, junto con la Organización de las Naciones Unidas, difundiendo esta experiencia a escala global²⁶⁵.

El hecho de haber sido adoptada la cuenca hidrográfica como base para la planificación y operación de esta política pública, hizo que hubiera un rigor técnico en la gestión racional del agua, especialmente en la lucha contra su contaminación, pudiendo afirmarse que, en este tipo de gestión pública, la noción de *amenagement* fue cambiada por la de *gestión*, lo que parece indicar la adopción de un concepto gerencial mas técnico que político²⁶⁶. En este sentido, son necesarios los bancos de datos con informaciones técnico-gerenciales referentes a la pluviometría, al balance hídrico, a la clasificación de los cuerpos de agua, a la demanda por agua para diferentes usos, a las unidades geológicas, entre otras.

Hay quien ve en esta forma de gestión técnica cierto debilitamiento de la participación de los distintos sectores sociales en los Comités de Cuencas, una vez que, pasaron a existir disputas discursivas entre técnicos y no técnicos, dificultando la democratización de la gestión del agua, visto que se apoya en un discurso supuestamente técnico y neutro políticamente, denotando a la existencia de cierto tipo de dominación técnico-burócrata²⁶⁷.

Es importante mencionar que, no sin razón, Francia fue el país sede de la Conferencia Internacional del Agua y Desarrollo Sostenible, celebrada en 1998, a nivel internacional, donde se aprobó el documento "Agua para el Siglo XXI", elaborado por el Consejo Mundial del Agua, de donde se derivó la Declaración de París.

4.5.4. La experiencia española

4.5.4.1. Los principales marcos legales sobre la gestión del agua

Como se señaló en el ítem 4.5.2 de este Capítulo, España es uno de los países que más favorece la negociación cuando se trata de la gestión de los recursos hídricos.

²⁶⁵ Ver MARTINS (2008, p. 95-96).

²⁶⁶ Ver MARTINS (2008, p.88- 94).

²⁶⁷ Ver estudio de MARTINS (2008, p. 88-89), que muestra el carácter técnico de los comités franceses.

Debe destacarse que esta temática es relevante para un país que hace uso del 63,5% de sus aguas para el riego²⁶⁸.

Los marcos jurídicos relacionados con la gestión del agua adoptados en España, son: la Ley 29, del 2 de agosto de 1985, conocida como la Ley del Agua; la Reforma de esta Ley, en 1999; la Directiva Europea para el Agua — Directiva 2000/60/EC — y su modificación por la Directiva Europea 2008/32/EC; y las Leyes de 2001 y 2004 sobre el Plan Hidrológico Nacional²⁶⁹.

Si bien fueron destacados los marcos legales más recientes, no puede dejar de mencionarse la primera gran norma relacionada con el asunto, conocida como Ley de Aguas 1866-1879, que dejó para atrás la base privatista del Derecho Romano, a través de la cual se estableció que las aguas pasaban a ser de dominio público (con algunas excepciones), siendo necesaria la autorización administrativa para su uso²⁷⁰. Esta Ley tuvo gran influencia sobre el derecho de uso del agua en las colonias españolas de esa época.

Poco más de un siglo después de la edición de este primero marco legal y conceptual, fue editada la Ley de 1985, que abrió una nueva era para la política de aguas en España, mediante la cual se garantizó su dominio público²⁷¹. Esta Ley destacó la planificación hidrológica, integrando las aguas superficiales con las subterráneas y concretizó un régimen financiero para los usuarios del agua. Además, consolidó los organismos de cuenca, otorgándoles autonomía y recursos financieros y humanos, para que pudieran convertirse en deliberativos en la gestión del agua.

En cuanto a los aspectos institucionales de esta gestión, la Ley de 1985 creó el *Consejo Nacional del Agua*, como un órgano consultivo superior con la función de elaborar la planificación hidrológica de España, que consiste en la aprobación del

²⁶⁸ Ver CARRERA-FERNANDEZ & GARRIDO (2003, p. 88-90), que cita los datos del Plan Hidrológico de España (2000).

²⁶⁹ La Ley de 2004, que modifica la Ley de 2001 del Plan Hidrológico Nacional, revocó el mayor proyecto de transferencia de agua de España. Se trata de la transposición del agua del Ebro (ver GARRIDO & RAMÓN LLAMAS).

²⁷⁰ Ver MOREU BALLONGA (1999, p.786).

²⁷¹ Se exceptuaron del dominio público, por la Ley de 1985, las aguas que habían sido registradas como privadas en el Registro de Aguas, así como las aguas desalinizadas de las Islas Canarias.

proyecto del Plan Hidrológico Nacional y de los Planes Hidrológicos de Cuenca. Cabe, también, al Consejo Nacional del Agua, aprobar proyectos conteniendo disposiciones de carácter general de aplicación, en todo el territorio nacional, relativas a la ordenación del dominio público hidráulico, así como los planes y proyectos de interés general de ordenación agraria, urbana, industrial y de aprovechamiento energético o de ordenación del territorio, en aquello que afecte a la planificación hidrológica.

Además del *Consejo Nacional del Agua*, fueron instituidos los organismos de cuenca, con la máxima autoridad en la gestión de los recursos hídricos en este espacio geográfico, encargándose de la administración del dominio público hidráulico, incluyendo el levantamiento de recursos financieros; la venta de cuotas o mecanismos de mercado o cualquier otra fórmula, a ejemplo de la cobranza por la autorización de lanzamientos de efluentes (*cuotas de vertido*). Estos organismos de cuenca son denominados de *Confederaciones Hidrográficas*, entidades de derecho público con personalidad jurídica propia y distinta del Estado, constituidos en los casos en que una cuenca hidrográfica extrapole los límites de una Comunidad Autónoma.

Aunque estas *Confederaciones Hidrográficas* (Organismos de Cuenca) fueron legalmente instituidas en el contexto del nuevo modelo institucional establecido por la Ley de 1985, cabe destacar que esta figura ya había surgido en 1926, cuando fue creada la Confederación Hidrográfica del Ebro.

Compete a estas Confederaciones Hidrográficas elaborar el Plan Hidrológico de la Cuenca Hidrográfica, así como su acompañamiento y revisión. Son atribuciones de este organismo de cuenca, la administración y el control del dominio público hidráulico y de los aprovechamientos de interés general o que afecten a más de una Comunidad Autónoma, además del proyecto, la construcción y la exploración de las obras realizadas con fondos del propio Organismo de la Cuenca, y las que les sean encomendadas por el Estado²⁷².

²⁷² Le cabe, también, a los organismos de cuencas conceder el derecho de uso del agua, exceptuándose las autorizaciones y concesiones referentes a las obras y actuaciones de interés general del Estado, que corresponden al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo; la inspección y vigilancia del cumplimiento de las condiciones de concesiones y autorizaciones relativas al dominio público hidráulico; el estudio, proyecto, ejecución, conservación, exploración y mejoramiento de las obras incluidas en sus propios planes; la definición de objetivos y programas de calidad de acuerdo con la planificación hidrológica.

Actualmente hay nueve Confederaciones Hidrográficas en España: Norte, Duero, Tajo, Guadiana, Guadalquivir, Sur, Segura, Júcar y Ebro, que ocupan aproximadamente 85% del territorio español. Su composición es variable, porque depende de las características específicas de cada Confederación, siendo que, en cualquier caso, los usuarios representan, al menos, un tercio del número total de miembros.

Otro órgano de la estructura de gestión del agua, en España, es el Consejo de Aguas de la Cuenca Hidrográfica (Consejo de Agua de la Cuenca). Se trata del órgano de planificación de la cuenca y su composición cuenta siempre con la presencia de, al menos, un tercio de usuarios, además de representantes de organizaciones de carácter conservacionista y técnicos independientes de reconocido prestigio.

Como puede verse, la gestión del agua tiene lugar dentro de los límites de las cuencas hidrográficas, no correspondiendo, por lo tanto, a los límites político-administrativos de las Comunidades Autónomas. Por el hecho de extrapolar los límites de estas unidades político-administrativas, la legislación le atribuye al Estado, y no a estas Comunidades, la ordenación y concesión de recursos y aprovechamiento hidráulico cuando las aguas atraviesan más de una de las Comunidades Autónomas, así como la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecta a otra Comunidad o cuando el transporte de energía está fuera de sus límites territoriales. Cabe, también, al Estado editar la legislación básica sobre la protección del medio ambiente, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección²⁷³.

La Constitución Española de 1978 les asigna a las Comunidades Autónomas las competencias para la protección del medio ambiente y de los proyectos, construcción y

²⁷³ En conformidad con lo dispuesto en los incisos 22 y 23 del art. 149 de la Constitución Española de 1978:

“Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

(...)

22.o La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurren por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.o Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias.”

(...)

exploración de los aprovechamientos hidráulicos, canales y riego de interés de la Comunidad Autónoma, así como las aguas minerales y termales²⁷⁴. En razón de la paralización del Plan Hidrológico Nacional — PHN, que preveía la transposición del agua del Ebro, las Comunidades Autónomas se esfuerzan en el sentido de que las responsabilidades y la gestión del agua en el delta del Ebro pasen para estas Comunidades, adoptando la aprobación de este proyecto en cada una de las Comunidades involucradas.

Esta comprensión va en contra de lo dispuesto en el ítem 22 del art. 149 de la Constitución Española de 1978, que da esta atribución al Estado, debido a la importancia de esta temática a nivel nacional²⁷⁵.

El PHN fue aprobado por el Partido Popular — PP y contemplaba la transposición múltiple del bajo Ebro²⁷⁶. Ocurre que el PP perdió las elecciones generales de 2004 y el PHN fue paralizado con la llegada del PSOE, bajo los siguientes argumentos: el PHN de 2001 contenía deficiencias desde el punto de vista económico, ambiental y técnico. Fueron editadas nuevas normas en 2004 y 2005 que modificaron la Ley 10/2001, del 5 de julio, el Plan Hidrológico Nacional²⁷⁷. De esta manera, todo el debate terminó resumiéndose sobre cómo aumentar la disponibilidad de agua en áreas de escasez a través de la desalinización o de la transposición.

²⁷⁴ Según establece la Constitución Española de 1978, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“Artículo 148.

1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

(...)

9.o La gestión en materia de protección del medio ambiente.

10.o Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.”

(...)

²⁷⁵ Ver <http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/0701.pdf>

²⁷⁶ El PHN preveía la transferencia en los siguientes términos: hasta 190 Hm³/año con destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico de las Cuencas Internas de Cataluña; hasta 315 Hm³ con destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Júcar; hasta 450 Hm³ con destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico de la Segura; y hasta 95 Hm³ con destino al ámbito territorial del Plan Hidrológico del Sur. También contemplaba la construcción de nuevas desalinizadoras y ampliación de otras existentes, concentradas en las Islas Canarias, Baleares, Melilla, en las cuencas de la Segura y del Sur. Ver materia presentada en el sitio web.

http://amaivos.uol.con.br/amaivos09/noticia/print.asp?cod_noticia=10367&cod_canal=49.

²⁷⁷ El Real Decreto Ley 2/2004, del 18 de Junio, y la Ley 11/2005 del 22 de junio, modificaron la Ley 10/2001 que trata del Plan Hidrológico Nacional. El primer instrumento legal derogó todos los artículos relativos a la transposición del Ebro, tanto en el ramal norte, en dirección a Cataluña, como en el ramal sur, en dirección a la Comunidad Valenciana, Murcia y Almería. Ya el segundo instrumento legal, eliminó las palabras “y Barcelona”, anulando, así, la ampliación de la mini transposición para Barcelona. Ver materia presentada en el sitio web: <http://chsegura.es/chs/planificacionydma/planhidrologiconacional>.

Así, se puede afirmar que España viene enfrentándose con dificultades relacionadas con la coexistencia de las fronteras tradicionales con la nueva unidad de planificación, que es la cuenca hidrográfica. De hecho, lo que se está poniendo en jaque, tanto en Brasil como en España, es la relación de poder entre los entes políticos de carácter nacional, regional y local, hecho éste que, en cualquier lugar, la gestión del agua, fácilmente, acaba promoviendo.

Se constata, por lo tanto, que la estructura organizacional de las aguas públicas españolas se presenta con cierto grado de sofisticación institucional, siendo que esto es fácilmente identificado cuando se analizan los artículos 13 a 34 de la Ley de 1985, que establecen las competencias de los órganos colegiados y de los otros órganos públicos involucrados en esta gestión.

Toda esta organización ha ido adaptándose a los nuevos dictados de la Directiva Europea para el Agua — Directiva 2000/60/EC, que incorpora los mecanismos identificados durante los eventos internacionales sobre cómo minimizar la crisis mundial del agua y, especialmente, sobre cómo hacer esta gestión de modo participativo.

Este marco legal editado por el Parlamento Europeo establece que debe ser garantizada la realización de consulta pública y la prestación de informaciones al público, especialmente durante el proceso de planificación, de elaboración y de actualización de los planes de recursos hídricos. Además, estimula que los países europeos fomenten la participación activa, a través de la cual se involucran no solamente las partes interesadas — los usuarios del agua — sino toda la sociedad en su conjunto²⁷⁸.

Desde ya, pueden ser apuntados algunos aspectos críticos relacionados con este proceso participativo de gestión del agua, en España. La participación de la Administración Pública, generalmente, ha sido limitada a la presencia de técnicos de las administraciones locales, con baja capacidad decisoria. El carácter altamente técnico de las informaciones y de los debates ha dificultado la participación del ciudadano común,

²⁷⁸ Ver Puntos 14 y 43 de la Directiva Europea para el Agua - Directiva 2000/60/EC.

promoviendo una mayor participación de aquellos que tienen alto nivel de conocimiento sobre la materia, hecho éste que elitiza la participación. Además, no siempre se consigue incorporar la diversidad de actores, siendo percibidas algunas importantes ausencias que acaban debilitando el proceso participativo y, en consecuencia, comprometiendo sus resultados.

A pesar de valorar de forma positiva la iniciativa del Poder Público para llamar a la sociedad para el debate, los actores desconfían de sus reales intenciones, circunstancia que durante el proceso se va superando. Esta desconfianza se agudiza cuando se constata que la participación de la sociedad en el proceso de decisión se justifica más por una obligación legal, que por la voluntad real del Poder Público.

La valoración es siempre positiva en esta experiencia participativa, sin embargo, no es igualmente positiva sobre sus resultados, existiendo críticas con respecto a la forma de conducción de este proceso, como por ejemplo, la apretada agenda de reuniones y decisiones que termina no permitiendo el tiempo necesario para madurar las discusiones, así como la excesiva rigidez y normalización del proceso, que se desarrolla de la misma forma en todas las cuencas hidrográficas, no posibilitando adaptaciones a cada uno de los territorios, causando un esfuerzo adicional a los participantes de este proceso para superar obstáculos de diferentes naturalezas²⁷⁹.

Entre los aspectos señalados, y que comprometen los resultados del proceso participativo, se ha mencionado también la falta de encaminamiento, por parte de la Administración Pública, de las propuestas presentadas por los actores sociales, en los casos en que ellas no se relacionan con las competencias del órgano gestor del agua. El diseño de este proceso participativo debería prever qué hacer con estas propuestas de la sociedad, quedando claro que las personas son llamadas para participar en asuntos sobre los cuales no pueden decidir.

Quedó claro que la Administración Pública no consigue hacer cumplir las normas ya editadas, hecho éste que pone en duda la capacidad de hacer valer lo que se

²⁷⁹ Ver el estudio realizado por ESPLUGA, BRUGUÉ & POMEROY (2009), que examina la experiencia catalana de gestión participativa del agua a la luz de las disposiciones establecidas por la Directiva Europea para el Agua - Directiva 2000/60/EC.

señaló a lo largo del proceso participativo, así como la continuidad de los resultados de este proceso. Sea como sea, no se puede dejar de reconocer que se abrirán las puertas de la Administración Pública para establecer un diálogo con la ciudadanía.

Así, los resultados de éste proceso participativo pueden ser considerados intangibles, mas pueden hacer la diferencia a la hora de implementar la política pública del agua, sin dejar de mencionar que trae más legitimidad, lo que ayuda a resolver problemas complejos. Por lo tanto, es evidente que se trata de un hito cognitivo de la “nueva cultura del agua”, constituyéndose en un recurso político y una facilidad para la comunicación simbólica sobre la política de agua²⁸⁰.

En otras palabras, se trata de la creación de espacios formales e informales de encuentro y comunicación entre los actores. Independiente del resultado alcanzado, hay que destacar la gran importancia de estos procesos participativos, ya que son detectados cambios significativos a largo plazo, en la actitud de los actores involucrados y en el funcionamiento de las instituciones.

4.5.4.2. El Tribunal de Aguas de Valencia: una experiencia milenaria de gestión participativa

A pesar de toda la moderna organización de gestión del agua en España, hay que destacar la no menos “moderna” experiencia milenaria del Tribunal de Aguas de Valencia. Este Tribunal ha sido sistemáticamente mencionado como referencia internacional en los numerosos eventos específicos de los recursos hídricos, porque demuestra que es posible llevar a cabo una buena gestión del agua con la participación de los interesados y con poca participación del Poder Público. Esta experiencia surgió en una época en que no se hablaba de liberalismo, neoliberalismo, gestión participativa o, incluso, de la Nueva Gestión Pública, y tiene como sus principales características, la equidad, la solidaridad y la confianza existente entre los actores.

La experiencia de Tribunal de Aguas de Valencia proviene de 960 D.C. desarrollándose a partir de reglas no escritas, remanentes de las tradiciones del mundo

²⁸⁰ Ver las conclusiones a presentadas por ESPLUGA, BRUGUÉ & POMEROY (*op. cit.*, p. 415-418).

árabe. De hecho, esta experiencia comienza con los romanos, una vez que fueron los primeros a transformar el paisaje mediante la ocupación de tierras bajas, inundadas e insalubres, a partir de la creación de canales que fueron, posteriormente, mejorados y ampliados por los árabes²⁸¹.

La historia de Valencia se entrelaza con la historia del control y del dominio sobre el agua, constituyéndose en uno de los más brillantes ejemplos de la acción humana en la lucha por su “domesticación”. Los romanos y los musulmanes lucharon mucho para retener el agua y distribuirla para las áreas mas bajas de la cuenca hidrográfica, con el objetivo de ampliar el área de producción agrícola.

Se menciona que el Tribunal de Aguas de Valencia es, hoy, la institución de justicia más antigua de Europa²⁸², ya que, durante más de mil años, cada jueves, en la puerta de la Catedral de los Apóstoles, poco antes del mediodía, comparecen ocho “Síndicos”, magistrados populares, para constituir el Tribunal. Considerándose que sólo podrían entrar en la Iglesia Católica los que eran bautizados, se hizo necesario llevar a cabo el juicio fuera de la Iglesia, tradición que se mantiene hasta los días actuales.

La llamada “Huerta de Valencia” está surcada por ocho canales, de los cuales cinco se sitúan en la margen derecha del Río Turia y, los otros tres, en su margen izquierda. Este río, que integra la Confederación Hidrográfica de Júcar²⁸³, nace fuera del territorio valenciano y desagua una cuenca hidrográfica de 6.191 km², con aguas que dependen de las lluvias y del deshielo de la nieve de las montañas.

Todos los regantes (“los comuneros”) de un canal (“acequia”) son usuarios comunes de la cantidad de agua disponible, ya que tienen derecho al riego y al uso del agua en proporción a la tierra que tienen, relacionándose agua y tierra como aspectos inseparables.

²⁸¹ ALMERICH & JARQUE (2002, p.18) mencionan que los romanos conocían las técnicas de riego, presas de almacenamiento de agua y su distribución mediante acueductos y canales.

²⁸² Según afirma GINER BOIRA (1995, p. 29).

²⁸³ La Confederación Hidrográfica del Júcar tiene sus aguas vertiendo en el Mar Mediterráneo, con 42.988,6 km² extendiéndose por las provincias de Albacete, Alicante, Castellón, Cuenca, Valencia y Teruel, además de una pequeña zona de la provincia de Tarragona. Ver <http://www.phjucar.com>

El agua es un bien común, cuyo volumen se pone a disposición por el Estado, después de la realización de cálculos para saber sobre su disponibilidad, según la naturaleza de los cultivos. Como unidad volumétrica de agua, fue creada la FILA²⁸⁴ (cuota que es parte de un todo), que varía de acuerdo con la disponibilidad del agua, en el transcurso de los meses. Es una parte proporcional a la alícuota separada de un todo, que son las aguas del río Turia.

Se trata de una medida que cambia según el volumen de agua existente. Son 138 partes iguales, o 138 partes del total, que son más abundantes si el río está con mucha agua ("*filas gruesas*"), o más escasas si el río estuviera con poca agua ("*filas delgadas*"). Esto significa que cada canal tendrá su número de filas, para que todos tengan acceso al agua, sin privilegios. Si hay mucha agua, todos tendrán acceso a abundante agua y, si hay baja disponibilidad hídrica, todos tendrán acceso a poca agua, de forma ecuaníme.

La forma de funcionamiento del Tribunal es muy simple y eficaz. El denunciado se defiende personalmente, pudiendo llevar testigos, pruebas y, salvo la necesidad de una inspección *in loco*, la sentencia se determina inmediatamente, en presencia de los interesados. Para asegurar su imparcialidad, en la deliberación no interviene el Síndico de la acequia a la que pertenecen los litigantes. El Tribunal sentencia en el sentido de reconocer si el denunciado es culpable o no. Sin embargo, quien aplica la pena y el correspondiente valor es el Síndico, que se vale de las disposiciones de las Ordenanzas escritas. Las sentencias son inapelables, porque no cabe ningún tipo de recurso.

Hay que señalar que los integrantes de Tribunal de Aguas son legos en el área jurídica. Sin embargo, aunque los Síndicos no sean juristas, saben perfectamente el contenido de las Ordenanzas. Así, son legos en Derecho, pero, son expertos en la aplicación de las disposiciones de las Ordenanzas y en el conocimiento de su negocio.

²⁸⁴ En árabe, *fil-lah* significa parte de un todo, que corresponde a una cantidad de agua para regar o mover molinos que sale por un orificio cuadrado de una pulgada, a una velocidad de 4 pies por segundo (aproximadamente 45 litros por segundo). Por lo tanto, antes de llegar al primer canal, las aguas del Turia fueron divididas en 138 filas. Ver estudio de ALMERICH & JARQUE (*op. cit.*, p. 122).

La oralidad es total, y ni la denuncia, las indagaciones, el interrogatorio y la sentencia son escritas. Con respecto a la rapidez del juicio, en condiciones normales, todo se resuelve en una semana. Cuando el denunciado no acude, se necesita hacer una nueva citación, hecho éste que ampliaría el tiempo para 21 (veintiún días) para resolverse integralmente el litigio. En el caso de no inasistencia del denunciado, por la tercera vez, se lo juzga y condena en rebeldía.

El Tribunal se reúne una vez por semana, conforme se ha mencionado, siendo llevadas a él las cuestiones que se hayan producido desde el jueves próximo pasado hasta los hechos ocurridos hasta el jueves del día del juicio (en el turno matutino). Todo el juicio se lleva a cabo en la lengua valenciana.

Para el cumplimiento estricto de normas, se designa una Junta Administradora que se renueva cada dos o tres años, eligiéndose el Síndico entre todos los “comuneros”. Para ser Síndico se requiere que sea agricultor, propietario de la tierra, en extensión capaz que le permita vivir de ella, que sea “trabajador honrado y de buena fama”. En la condición de Síndico, el Presidente de la “Acequia” se convierte en uno de los ocho miembros de Tribunal de Aguas²⁸⁵.

El Síndico trae con él un equipo de colaboradores que forman su Junta, con personas también elegidas. Los Vocales Elegidos, son agricultores que representan los diversos tramos del área regada, especialmente aquellos que están en las últimas áreas, que sufren más las consecuencias en tiempos de escasez.

La Junta es apoyada por los Guardas, que son empleados de la Comunidad para supervisar si el agua les llega a todos, en el momento establecido. Este servicio tiene como objetivo proteger el derecho del regante (su misión principal), verificar si ellos están cumpliendo las instrucciones dadas por el Síndico, así como informar sobre las infracciones cometidas para que sean acusados y juzgados en el Tribunal de Aguas, según lo que está previsto en las Ordenanzas.

²⁸⁵ El Tribunal de Aguas de Valencia constituye una experiencia diferente de todos los tipos de Jurados de Riego de las Comunidades de Regantes de España. Esto porque no está formado sólo por los regantes de una sola comunidad, pero, por el contrario, está estructurado a partir de ocho canales (Moncada, Tormos, Mestalla, Rascanya, Quart, Favara, Mislata, Robella), con ocho Síndicos que representan la totalidad de la zona conocida como la Huerta de Valencia y, por lo tanto, constituyen una autoridad plural.

Los Síndicos no reciben salario para ejercer sus funciones, reciben sólo una modesta suma para pagar sus gastos más elementales. Al denunciado, desde el punto de vista procesual, le corresponde el pago de los gastos de desplazamiento de los Guardas o del Alguacil de Tribunal para citarlo. Desde el punto de vista de los daños, le compete el pago de los perjuicios causados, en “*Iliures*” en libras valencianas, una moneda medieval. Los “jueces” entienden del asunto de forma práctica y deciden sin apelación, sin la participación de procuradores o de abogados.

Durante todos estos años, nunca se tuvo noticias de que alguien haya quedado detenido o que haya dejado de cumplir sus sentencias.

Hubo muchos cambios a lo largo de este milenio hasta los días de hoy, sin embargo, nada interrumpió las actividades desarrolladas en las Huertas de Valencia. En el período entre 1980 a 1987, el volumen del agua del río Turia quedó reducido a límites increíbles, aun así, se consiguió distribuir el agua uniformemente entre los regantes. La orden se mantuvo con precisión restringida a lo que fue pactado entre todos los interesados, sin que fuera necesario intervenir a través de fuerza policial o algo equivalente.

En lo que respecta a los aspectos organizacionales y formales de actuación del aludido Tribunal, hay que resaltar que sus decisiones se encuentran amparadas por las viejas Ordenanzas que fueron transmitidas de generaciones a generaciones, a través de transmisión oral por los árabes y que, desde principios del siglo XVIII, tuvieron que ser escritas, por orden del Rey Felipe V.

A los efectos de este estudio, fueron consultadas las disposiciones de las *Ordenanzas para el Buen Gobierno y Justa Distribución del Agua de la Acequia de Tormos*, aprobadas por orden real del 10 de junio de 1843²⁸⁶. Según este instrumento, el Síndico de la “*Acequia de Tormos*” debe ser una persona honorable, que sepa leer y escribir, que no tenga deudas con los fondos, elegido por la mayoría absoluta de los

²⁸⁶ Las *Ordenanzas para el Buen Gobierno y Justa Distribución del Agua de las Acequia de Tormos* se encuentra estructurada en 53 Capítulos, que tratan de las personas que, directa o indirectamente, participan de la administración del agua, sus atribuciones, formas de nominación y remuneración (Capítulos I a XVIII); del modo como se distribuye el agua, de las características físicas de los canales y de los equipamientos de uso colectivo (Capítulos XIX a XXXV); de las obligaciones de los regantes, prohibiciones, infracciones y penalidades (Capítulos XXXVI a LIII).

votos. Su cargo dura tres años pudiendo ser relegido si la Junta lo quiere, desde que aprobadas sus cuentas. El Sub-síndico substituye al Síndico y, si éste fuera de la parte superior del canal, el Sub-síndico deberá ser de su parte inferior.

La mencionada Ordenanza hace referencia a la Junta Elegida, que está compuesta por el Síndico y ocho miembros elegidos, que se reúnen una vez al mes con las atribuciones para nombrar al Síndico cuando hay una vacante; identificar las obras necesarias; denominar un letrado y un secretario para asuntos técnicos; decidir sobre las denuncias contra los síndicos, sub-síndicos y otros empleados; cobrar la tasa establecida por la Junta General²⁸⁷; denominar guardas, que no sean propietarios de tierras; despedir guarda y sub-guarda y conservar el canal. Hay, todavía, en la Ordenanza mencionada, la identificación de algunas otras funciones²⁸⁸.

A pesar de la casi ausencia de intervención del Poder Público en esta gestión, es necesario hacer referencia al hecho de que las Ordenanzas deben ser aprobadas por el Gobierno y registradas como escrituras públicas. Además, no se puede dejar de mencionar que la Constitución Española, del 27 de diciembre de 1978 ampara legalmente la actuación de los tribunales consuetudinarios, siguiendo el ejemplo del Tribunal de Aguas de Valencia²⁸⁹.

Poden ser citadas, aún, otras leyes que fortalecen las decisiones adoptadas en el marco del referido Tribunal de Aguas:

²⁸⁷ Según este instrumento, la *Junta General* se compone de 8 elegidos, representando el propietario de tierras y agricultor, por región, que se reúne el día 28 de octubre, cada tres años, siendo convocados los propietarios de tierra por subastas o periódicos. En esta Junta General votan los que tengan, por lo menos, dos “*hanegadas*” de tierra, que riegan o que sean dueños de molinos. En la misma oportunidad en que se da la elección se elige el Presidente de la Junta, entre los cuatro agricultores, en cuya casa se celebran las reuniones, se organizan los archivos y la caja de efectivo de los fondos.

²⁸⁸ El colector o arrendador tiene por función entregar, cada 3 años, la copia del libro de cobranza o colecta. El Secretario debe asistir a la Junta General y acompañar el dominio público de las tierras y molinos. Los “*Veedores*” examinan el canal y sus brazos siempre que se realice la limpieza y, a su vez, los Guardas, deben abrir y cerrar las almenaras de los canales; rendir cuenta al Síndico de la situación encontrada a cada víspera de los juicios sin, que tenga poder para juzgar, condescender o perdonar, según *Ordenanzas para el Buen Gobierno y Justa Distribución del agua de la Acequia de Tormos* (aprobada por orden real del 10 de junio de 1843).

²⁸⁹ Transcripción del artículo 125 del Constitución Española:...“*Los ciudadanos podrán ejercer la acción popular y participar en la Administración de Justicia mediante la institución del Jurado, en la forma y con respecto a aquellos procesos penales que la ley determine, así como en los Tribunales consuetudinarios y tradicionales*”.

- a) La Ley Orgánica n. 5, del 1º de julio de 1982, reformada por la Ley Orgánica 1/2006, del 10 abril, que estableció el Estatuto de Autonomía de Comunidad Valenciana, destaca como una de sus misiones la administración de justicia de la Generalidad Valenciana, en los siguientes términos: “...coadyuvar en la organización de los tribunales consuetudinarios y tradicionales y en especial en el Tribunal de las Aguas de Vega Valenciana”, en su artículo 36;
- b) La Ley Orgánica del Poder Judicial, del 1º de julio de 1985, hace referencia al hecho de que los ciudadanos españoles pueden ejercer acción popular, refiriéndose expresamente a los tribunales consuetudinarios y tradicionales, en el art. 19, como una de las formas de participación de la sociedad en la administración de justicia. En el ítem 3º. Este artículo menciona que.... “*Tiene el carácter de tribunal consuetudinario y tradicional el Tribunal de Aguas de la Vega valenciana.*”;
- c) La Ley de Aguas n. 29, del 2 de agosto de 1985 destaca, en su preámbulo, que debe contemplar las instituciones tradicionales para la regulación de los derechos de los regantes, citando como ejemplo, el Tribunal de Aguas de Valencia.

A pesar de ser citada como ejemplo para el mundo moderno, en la actualidad existen algunos problemas que pueden, posiblemente, afectar negativamente esta experiencia del Tribunal de Valencia. El crecimiento de la ciudad de Valencia ha estado haciéndose en las áreas de la Huerta de Valencia, ya que se encuentra alrededor de esta ciudad. En la década de 60 del siglo pasado, la ciudad recibió 360.000²⁹⁰ emigrantes causando una gran presión sobre el uso del suelo, promoviendo parcial reducción de la Huerta Valenciana, con la disminución del área agrícola del orden del 34%, entre 1989 y 1999.

Además, se constata que, a partir de mediados del siglo XX, la Huerta de Valencia se encuentra con su estructura territorial dominada por el minifundio, especialmente por motivos de problemas hereditarios, hecho éste que compromete la

²⁹⁰ Ver estudio de ALMERICH & JARQUE (*op. cit.*, p. 47).

rentabilidad de estas propiedades. Actualmente, el 80% de las parcelas de tierra tiene el tamaño de un tercio de una hectárea (4 “*hanegadas*”)²⁹¹.

Para saber cómo funciona este Tribunal de Aguas, además de asistir a una sesión de juicio, fueron entrevistados la secretaria del Tribunal²⁹², un abogado local y un Síndico regante, siendo constatados, mediante la declaración de estas personas, los siguientes aspectos²⁹³:

1. la Huerta de Valencia tiende a disminuir su área, especialmente en su parte sur, debido a que las propiedades rurales se están volviendo cada vez más pequeñas y ya no consiguen garantizar la subsistencia de una familia;
2. los regantes, por lo tanto, no viven más exclusivamente del cultivo de la tierra y tienen otras profesiones, que complementan sus ganancias con el trabajo de la Huerta;
3. nuevas áreas de riego están surgiendo en otros locales, pero con otro tipo de organización social, no consiguiéndose replicar el modelo de organización de la Huerta de Valencia;
4. el sistema de Tribunal de Aguas de Valencia funciona bien hasta los días actuales. Las personas elogian la rapidez de los juicios, más allá de apuntar el hecho de ser baratos y bien más eficiente que la justicia ordinaria;
5. los regantes de la Huerta están integrados en la organización gubernamental de gestión por cuenca hidrográfica, participando de las reuniones de la Confederación Hidrográfica, en la categoría de “usuarios del agua”;

²⁹¹ Ver estudio de ALMERICH & JARQUE (*op. cit.*, p. 152).

²⁹² Las entrevistas fueron realizadas en 2006, aprovechándose la oportunidad para asistir a una sesión de juicio de ese Tribunal.

²⁹³ Verificar el Anexo XI de esta investigación que trae el modelo de cuestionario aplicado en Valencia, para conocer el funcionamiento del Tribunal de Aguas de Valencia-España.

6. el Poder Público autoriza la cantidad de agua que puede ser utilizada por los regantes de la Huerta de Valencia, porque las aguas son públicas;
7. la Ley de Aguas estableció criterios para la regulación del río, además de fijar los valores que los regantes deben pagar por el mantenimiento del sistema;
8. el Poder Público no interfiere en los asuntos del Tribunal de Aguas. La justicia común no interfiere en las decisiones del Tribunal de Aguas. Existen grandes diferencias entre los aspectos procesuales de este Tribunal y los de la Justicia Común, pudiendo ser citados como ejemplo de la completa oralidad y las decisiones irreversibles, con gran celeridad en los juicios;
9. con respecto a la remuneración, en algunas Ordenanzas la función del Síndico es considerada honorífica, por lo tanto sin remuneración, sin embargo, hay Ordenanzas que admiten una pequeña gratificación para el ejercicio de esta función. A su vez, el trabajo de los guardas es remunerado;
10. los casos más comunes, que van a juicio, han sido: el uso del agua en horario en que otro regante debería estar usándola (es el robo del agua), la interrupción de los canales por los constructores de obras urbanas y el impedimento del libre flujo del agua por falta de limpieza de los canales. Los que causan estos problemas son juzgados en el Tribunal, incluso si no son regantes;
11. el Tribunal de Aguas no se involucra con cuestiones relacionadas con la calidad del agua (medio ambiente), porque esto tiene un tratamiento por la vía administrativa y por la Justicia Común;
12. el sentimiento de que se practica la Justicia, sin favoritismo, con rapidez procesual y simplicidad, hace del Tribunal de Aguas una institución confiable a sus miembros, que se orgullecen mucho de esto.

El caso de Valencia muestra una interesante integración entre los aspectos legales y la costumbre. Según se constata, esta experiencia no se constituye en algo aparte del mundo moderno. Por el contrario, se inserta en el contexto de la gestión del

agua de dominio público de España, siguiendo toda la legislación vigente, incluyéndose en la organización administrativa de la Confederación Hidrográfica del río Júcar, respetándose, no obstante, las costumbres y las tradiciones locales milenarias.

Este Tribunal reúne las tres condiciones previas y los ocho principios identificados como requisitos para que se dé una gestión comunitaria y eficiente de los recursos comunes²⁹⁴:

1. el recurso administrado de forma común debe tener una importancia absoluta para la supervivencia económica del grupo;
2. la sociedad que gerencia este recurso debe ser muy cohesiva;
3. los partícipes del sistema deben tener un proyecto de futuro común que abarca diversas generaciones, es decir, los hijos de los actuales miembros de la comunidad mantendrán el sistema porque tendrán la misma forma de vida.

En cuanto a los ocho principios para que ocurra una gestión comunitaria y eficiente de los recursos comunes, se destacan:

1. el recurso que se explora de forma conjunta debe estar bien identificado y distribuido de manera equánime entre las personas que tiene derecho a beneficiarse de él;
2. las normas que rigen el uso de bienes colectivos deben adaptarse a las circunstancias de cada lugar;
3. los usuarios del recurso (o la mayor parte de ellos), también, deben participar de las decisiones que se toman con relación a su gestión, pudiendo modificar las reglas;

²⁹⁴ Según OSTROM (1990), una de las ganadoras del Premio Nobel de Economía de 2009.

4. el derecho de las comunidades para crear y aplicar las normas de gestión de estos recursos debe ser respetado por las autoridades estatales;
5. las sanciones para los que violan las normas de uso serán impuestas por los propios participantes en el proceso de gestión (sin interferencia externa);
6. los sistemas de resoluciones de los conflictos deben ser claros, simples, aceptados por todos;
7. los miembros de la comunidad involucrados tienen acceso a los mecanismos de bajo costo para la solución de los conflictos;
8. la organización de los bienes comunes es por medio de múltiples niveles de organizaciones integradas entre sí, responsables de la supervisión, resolución de conflictos, aplicación de decisiones y regulación.

Según se constata, las tres condiciones previas y los ocho principios mencionados por la ganadora del Premio Nobel de Economía de 2009, Elinor Ostrom, se aplican plenamente al Tribunal de Aguas de Valencia, razón por la cual este Tribunal fue elegido como ejemplo de buena gestión de los bienes comunes.

4.6. El contexto externo y los supuestos filosóficos de la Política Nacional de Recursos Hídricos

La crisis mundial del agua propició la definición de nuevos marcos conceptuales para lidiar con el uso de los recursos hídricos. Estos recursos pasaron a tener un valor significativo, que hace necesario que su gestión sea vista bajo una nueva óptica. Hay que reconocer que el agua es un recurso natural dotado de valor social y económico y que debe ser administrado a partir de una base territorial específica — la cuenca hidrográfica que, anteriormente, tenía una importancia meramente de orden técnico.

Este cambio de enfoque trajo alteraciones substantivas de orden político-administrativo, porque no pasa desapercibido el hecho de que la soberanía de los Estados Nacionales ha sido puesta en jaque cuando se adopta la cuenca hidrográfica

como base territorial de planificación. Esto significa que, cuando varios países están en una misma cuenca hidrográfica, deben organizarse para compartir el uso de este recurso natural, que antes era considerado como un bien de libre uso, por parte de aquéllos que eran sus detentores.

En este contexto, el uso de los recursos hídricos dentro de una cuenca hidrográfica, pasa a ser de interés de todos los entes políticos que en ella se sitúan. Así, es posible afirmar que, al administrarse el agua, se está administrando también el territorio drenado por ella. Puede decirse, por lo tanto, que el compartimiento de este recurso natural afecta a los Estados Nacionales en aquello que ellos tienen de más expresivo — su soberanía, una vez que, aquél que tiene el recurso, debe utilizarlo con la preocupación de no afectar a los que se sitúan río abajo de una cuenca hidrográfica determinada.

Para minimizar los numerosos problemas derivados de esta interferencia de los Estados Nacionales, unos sobre los otros, se han firmado, a lo largo del tiempo, acuerdos, tratados y protocolos para consagrar las negociaciones con el fin de compartir el uso de los recursos hídricos de la forma más ecuánime posible.

La existencia de aguas para compartir y administrar implica la necesidad de la creación y alimentación de redes regionales de datos e informaciones como soporte técnico necesario para la gestión integrada y racional de los recursos hídricos. Al mismo tiempo, se comprueba que este asunto implica un alto grado de cualificación técnica, hecho éste que viene siendo apuntado como un aspecto inhibitor del proceso de democratización de esta gestión racional del agua.

En el caso de la experiencia milenaria del uso del agua del río Turia, en Valencia, se evidenció que la buena gestión de sus recursos hídricos, aunque basada en aspectos técnicos mínimos, está anclada en otros tipos de criterios que garantizan sus buenos resultados: la solidaridad, la confianza y la buena fe. Estos ingredientes se han cultivado entre los diversos usuarios de este recurso natural a lo largo de muchos años, como mecanismo de supervivencia humana, que comparten problemas y soluciones, con la participación de todos los actores involucrados.

Así, lo que existe en común entre la moderna gestión del agua y la experiencia milenaria del Tribunal de Aguas de Valencia es la lucha por la supervivencia, en situación de escasez de un recurso vital, con la participación y el compromiso de quienes tienen interés en la superación de la crisis.

Ocurre que no se supera la crisis sin la existencia de algunos requisitos previos: cohesión social, importancia absoluta del recurso natural para la supervivencia económica del grupo social, y un proyecto de futuro común que contemple diversas generaciones.

Se verifica que la participación social es esencial para la superación de la crisis. En el caso de la gestión de los recursos hídricos, con recursos escasos, esta participación implica en reunir los principales actores para negociar el uso del agua en los límites de una cuenca hidrográfica.

Este compromiso de los interesados consiste en una mayor responsabilidad de los actores en esta gestión, siendo necesaria su participación en todas sus etapas, desde la planificación hasta el efectivo control y seguimiento de la política hídrica, lo que requiere una mejor capacitación de los participantes del proceso.

De todo lo que se comentó en este Capítulo, quedó nítida la dificultad de que el Estado asuma toda la gestión de los recursos hídricos, apuntando a la necesidad de cambiarse, también los aspectos institucionales involucrados, como se comentó en los Capítulos II y III de este estudio, cuando se discurre sobre la crisis del Estado Moderno, de la adopción de nuevos presupuestos que le den base a la Nueva Gestión Pública y de los mecanismos de la democracia participativa en la Administración Pública.

Considerando que la democracia se ha considerado necesaria, ya sea como método, como medio, como fin, como ideología, o como cualquier otra cosa que pueda garantizar la paz y la base de gobernanza de que el Estado necesita para cumplir su papel en este momento histórico, está claro, también, que la participación social ha sido considerada condición *sine qua non* para que los bancos internacionales de desarrollo puedan financiar la implementación de políticas públicas.

Esto significa que, al concederse un préstamo a los países que procuran viabilizar sus respectivas políticas hídricas, en los términos formateados en los eventos internacionales, fundamentalmente se estará financiando la alteración del aparato legal/institucional. Esto ocurre porque no se consiguen obtener las alteraciones deseadas en la gestión de los recursos hídricos sin una gran transformación de orden político-institucional.

No se pueden administrar los recursos hídricos sólo con recursos financieros externos. A través del proceso de participación social se procura, también, mostrar la necesidad de asumir responsabilidades, por parte de los participantes en el proceso, hecho éste que puede traducirse en el establecimiento de mecanismos financieros, como la adopción del Principio del Contaminador-Pagador, que pretende financiar las acciones gubernamentales de ampliación y oferta de agua, en cantidad y calidad.

Se sabe, sin embargo, que cada Estado tiene su historia, ritmo y velocidad propios para conseguir romper los lazos con el modelo administrativo de carácter patrimonial o burocrático, lanzándose, cada uno a su manera, a la implementación de un modelo de gestión que busca la tan deseada eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las exigencias de la sociedad, por parte de la Administración Pública.

El ritmo de cada país demostrará cómo se comportará la sociedad frente a los nuevos retos para la viabilidad del modelo participativo que se ha instituido sobre la base de los estímulos internacionales. Esta tarea no es tan simple para la sociedad ya que ella se acostumbró a ver el Estado Nacional como el Estado-Proveedor del *Welfare State*.

Además, ha sido evidente que la participación social, en los moldes de la nueva gestión de los recursos hídricos, es un gran aliento a la sociedad, ya que las puertas del Estado se abrieron para escucharla. A pesar de la constatación de que existe esta nueva actitud abierta del Estado, se verifica la desconfianza de la sociedad con relación a la conducción de las nuevas políticas públicas por parte de la Administración Pública, sobre bases democráticas, porque se sabe que así actúa por imposición legal o por vinculación a los préstamos concedidos por las instituciones financieras internacionales.

Sin duda, los eventos internacionales sobre los recursos hídricos no han dejado dudas sobre el hecho de que se debe modificar, sustantivamente, el papel del Poder Público y de la sociedad civil en la gestión integrada y participativa de los recursos hídricos. Por lo tanto, cabe pensar cómo se viabilizará la nueva política hídrica nacional, ya que ella trajo muchas alteraciones de orden institucional, política, financiera, cultural y legal, especialmente en un país como Brasil que, hasta el año 1985, estaba bajo el régimen dictatorial.

No se puede dejar de recordar que este proceso democrático, estimulado internacionalmente, ocurre en paralelo con el hecho de que Brasil haya sido elegido como uno de los países que recibe las actividades y las empresas económicas que utilizan sus aguas de forma virtual, a ejemplo de la continua expansión del agro-negocio con el uso intensivo de agua y de otros usos que utilizan grandes cantidades el agua en su proceso productivo.

Eso significa que, diariamente, se están produciendo numerosos conflictos entre los distintos usuarios de las aguas dulces brasileñas, porque esta demanda por aguas sólo crece a cada día, como se demuestra en el Capítulo V. Así, la sociedad civil, los usuarios y el Poder Público tendrán que compartir sus responsabilidades, resolver conflictos, en el mismo foro de discusión y deliberación, porque el recurso natural es limitado y la demanda de agua parece no tener fin.

En este contexto, Brasil, que tiene buena disponibilidad hídrica, como se ha mencionado, está surgiendo como un país estratégico a escala global. Con recursos técnicos y financieros propios y de organismos internacionales, viene viabilizando su política hídrica de forma moderna, tomando por base la conceptualización y los nuevos paradigmas de gestión.

Otros países han hecho lo mismo, unos de forma rápida, otros de modo más lento, por lo tanto, cada uno en su propio ritmo, incorporando los nuevos supuestos filosóficos de la moderna gestión del agua. Lo que llama la atención es el hecho de que, incluso sin haber sido firmado un único instrumento legal sobre aguas, a escala global, muchos países vienen asumiendo, de alguna manera, los compromisos internacionalmente declarados.

Ante este telón de fondo, la Constitución Federal Brasileña de 1988 pasó a exigir que la Unión instituyera el *sistema nacional de gestión de recursos hídricos* y que definiera criterios para la concesión de derechos de su uso²⁹⁵. Esta Carta Magna de la Nación definió que las aguas son públicas e identificó cuáles son las del dominio público de la Unión y cuáles las de los Estados (art. 20 y 26).

Para viabilizar lo que la CF/88 estableció, fue instituido el Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, así como la Política Nacional de Recursos Hídricos, a través de la Ley nº 9.433, del 8 de enero de 1997, a partir de los siguientes fundamentos (art. 1º):

I — el agua es un bien de dominio público;

II — el agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico;

III — en situaciones de escasez, el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y animal;

IV — la gestión de los recursos hídricos debe siempre proporcionar el uso múltiple del agua;

V — la cuenca hidrográfica es la unidad territorial para implementación de la Política Nacional de Recursos Hídricos y actuación del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos;

VI — la gestión de los recursos hídricos debe ser descentralizada y contar con la participación del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades.

Como puede constatarse, la mencionada Ley incorporó la cuestión de los usos múltiples del agua, según el enfoque dado durante la Declaración de Mar del Plata/1977. Por otro lado, incorporó la mayor parte de los principios de la Declaración de Dublín/92, dejando de contemplar sólo el aspecto que enfatiza el papel de las mujeres frente al uso del agua.

Como objetivos de la Política Nacional de Recursos Hídricos, fueron mencionados²⁹⁶:

²⁹⁵ Ver Constitución Federal/1988 – CF/88, inciso XIX del art. 21.

²⁹⁶ Según art. 2º de la Ley nº 9.433/97.

- I — garantizar a las generaciones presentes y a las futuras la disponibilidad de agua necesaria, en estándares de calidad adecuados a los respectivos usos;*
- II — la utilización racional e integrada de los recursos hídricos, incluyendo el transporte acuaviario, con miras al desarrollo sostenible;*
- III — la prevención y la defensa contra eventos hidrológicos críticos de origen natural o derivados del uso inadecuado de los recursos naturales.*

En este contexto, cabe señalar que la cuestión ambiental, que había sido objeto de dos Conferencias de las Naciones Unidas (Estocolmo y Río-92), fue debidamente incorporada, cuando pone de relieve la cuestión ambiental en la gestión hídrica, refiriéndose específicamente a la necesaria disponibilidad para las generaciones actuales y futuras, aludiendo al Principio del Desarrollo Sostenible.

Aún en el marco filosófico de la política hídrica nacional, deben destacarse sus directrices generales de acción²⁹⁷:

- I — la gestión sistemática de los recursos hídricos, sin disociación de los aspectos de cantidad y calidad;*
- II — la adecuación de la gestión de los recursos hídricos a las diversidades físicas, bióticas, demográficas, económicas, sociales y culturales de las diversas regiones del País;*
- III — la integración de la gestión de recursos hídricos con la gestión ambiental;*
- IV — la articulación de la planificación de recursos hídricos con la de los sectores usuarios y con las planificaciones regional, estatal y nacional;*
- V — la articulación de la gestión de recursos hídricos con la del uso del suelo;*
- VI — la integración de la gestión de las cuencas hidrográficas con los sistemas estuarinos y zonas costeras.*

También como directriz de acción, la aludida Ley menciona que la Unión se articulará con los Estados con miras a la gestión de los recursos hídricos de interés común.

²⁹⁷ Según disposición del art. 3º de la Ley n° 9433/97.

Aquí reside una de las cuestiones no enfrentadas por la experiencia francesa. Francia es un estado unitario, diferente a Brasil, que es un país federado. En Francia, los diferentes niveles de organización administrativa no tienen la misma autonomía de orden político, administrativo y legal de que gozan los entes que integran la federación brasileña.

Brasil cuenta con la Unión (Gobierno Federal), 26 Estados (Gobiernos Estaduales), un Distrito Federal (Gobierno Distrital) y 5.561 municipios (Gobiernos Municipales). Todos estos entes mantienen autonomía política, administrativa y legislativa. En el caso de la gestión del agua, solamente los Municipios no cuentan con el dominio público de este recurso natural. Sin embargo, estos entes federados tienen importante papel que cumplir en su gestión, ya que tienen competencia para controlar el uso del suelo, en particular, el uso del suelo urbano, de donde derivan problemas relacionados con la contaminación del agua debido a la falta de saneamiento básico.

Esta combinación de poderes descentralizados territorialmente — Unión, Estado/Distrito Federal y Municipio — que se cruzan con las líneas de las cuencas hidrográficas, han causado una serie de problemas que la experiencia francesa debe haber experimentado en menor escala, ya que se trata de un país no federado. Por lo tanto, al copiar esta experiencia de gestión, Brasil puede no haber tenido la real dimensión de estas diferencias jurídico-territoriales, que al no ser debidamente resueltas, pueden retrasar la evolución de la moderna gestión hídrica nacional.

Además, por el hecho de incorporar una gestión altamente *tecnicista*, similar a la de Francia, puede vislumbrarse que existirán obstáculos para la efectiva participación social, ya que, en Brasil, el bajo índice educativo de la población es un aspecto que no se puede pasar por alto.

Otra dicotomía que puede señalarse en la legislación brasileña, se relaciona al hecho de que “Medio Ambiente” se encuentra clasificado como siendo “bien de interés difuso y colectivo”, de difícil negociación entre las partes, mientras que la gestión del agua, inclusive siendo un bien ambiental, fue pensada en bases que permiten la negociación entre las partes involucradas.

En los capítulos siguientes, estas cuestiones serán mejor explicitadas, especialmente cuando se examinen los aspectos legales e institucionales involucrados. Sea como sea, no se puede dejar de apuntar que Brasil cuenta con una historia político-administrativa propia, debiendo encontrar sus propias respuestas y soluciones a los problemas que surjan.

Se señala que, aunque se haya instituido una política nacional cohesionada y coherente, no se puede esperar que su aplicación traiga los mismos resultados para todas las regiones del país, pues existen innumerables aspectos que deben considerarse, como por ejemplo, las grandes diferencias socioculturales y ambientales involucradas.

CAPÍTULO V — UNA DÉCADA DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS: RESULTADOS OBTENIDOS CON LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

5.1. Consideraciones introductorias

El Capítulo anterior mostró en qué tipo de entorno externo fue gestada la Política Nacional de Recursos Hídricos. Cabe ahora explicar cuál es la situación efectiva de su implementación hasta el año 2008. Es un análisis sobre cómo han sido aplicados sus instrumentos gerenciales y cuales han sido los resultados obtenidos en su primera década de implantación²⁹⁸, destacándose siempre los aspectos relacionados con el tema de este estudio, que es el proceso participativo en la construcción de dicha política pública.

Antes de comenzar el estudio de la temática pretendida, es necesario explicitar, en carácter introductorio, algunas cuestiones esenciales: la diferencia entre los conceptos de *agua* y de *recursos hídricos*; la presentación de algunos indicadores socioeconómicos, demográficos y de disponibilidad hídrica de Brasil; y la evolución del tratamiento de la temática hídrica en el marco de las ocho constituciones editadas en Brasil.

5.2. Dominio público y acceso al agua: disposiciones constitucionales

En primer lugar, cabe resaltar que *Agua y Recursos Hídricos*, palabras bastante utilizadas en este estudio, no tienen el mismo significado. La literatura específica trae algunas diferencias entre ambas: *agua* es el elemento natural, descomprometido con cualquier utilización y *Recurso Hídrico*, significa el agua como bien económico, utilitario, pasible de uso con tal fin²⁹⁹. En cierto modo, la palabra *Agua* puede ser empleada indistintamente, por tener un sentido genérico, mientras que no ocurre lo mismo con la expresión *Recursos Hídricos*, que tiene un sentido más estricto. De esta manera, el Código de Aguas, editado en 1934, no es un código de recursos hídricos,

²⁹⁸ Se trata de la década que comienza en 1997, año de la edición de esta Política por la Ley n° 9.433/97, hasta 2008, que se constituye en el límite del marco temporal de esta investigación.

²⁹⁹ Según apunta POMPEU (2006, p.71).

pues disciplina el elemento líquido, independientemente de su aprovechamiento económico.

Desde la edición del Código de Aguas, se verificó que la temática de las aguas asumió carácter estratégico para el país, pasando a constar expresamente en el texto constitucional, la competencia de la Unión para legislar privativamente sobre el agua y la energía hidroeléctrica, así como se definió que su aprovechamiento pasaba a depender de autorización o concesión federal. A partir de 1937, las Cartas Magnas posteriores hicieron mención explícita al dominio público de las aguas, también, con relación a los Estados, hecho que perdura hasta la actualidad, como puede confirmarse en el resumen presentado en el CUADRO VI.

De todo el análisis histórico-constitucional sintetizado en el mencionado CUADRO VI, se observa que las alteraciones ocurridas con el tiempo muestran que no hubo diferencias sustantivas en el tratamiento legal de las aguas, durante los gobiernos autoritarios o democráticos por los que el país atravesó. Antes, la temática hídrica sufrió transformaciones más abrumadoras en el contexto de la Constitución Federal/88 vigente, momento en el que, expresamente, el dominio público de las aguas fue asignado solamente a dos entes públicos de la federación.

Aunque se hayan encontrado referencias en las Constituciones Brasileñas, sólo a la Unión y a los Estados/Distrito Federal, es necesario mencionar que el Código de Aguas consideraba, también, la existencia de “aguas municipales” y de “aguas particulares”³⁰⁰.

A pesar de la insistencia de la actual Constitución Federal/88 en hacer del agua un bien público, bajo el doble dominio público de la Unión y de los Estados/Distrito Federal, no se comprende que estos entes federados sean propietarios de las aguas, sino, los detentores legales de este bien, al que deben administrar con base en el interés público.

³⁰⁰ Según el Decreto n° 24.643, del 10 de julio de 1934, denominado Código de Aguas, las “aguas municipales” eran las que se situaban exclusivamente en sus territorios, en cumplimiento de las restricciones impuestas por la legislación de los Estados. A su vez, las “aguas de los particulares” eran las nacientes y todas las aguas situadas en terrenos que les pertenecían, mientras que no estuvieran entre las “aguas comunes de todos”, las “aguas públicas” o las “aguas comunes” (cuyos conceptos se definen en el Decreto mencionado).

CUADRO VI - Disposiciones Constitucionales sobre Aguas

CONSTITUCIÓN	PRINCIPALES DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES
1824 - Otorgada por el Imperador	Sin disposiciones específicas sobre la materia.
1891 - 1ª República	Sin disposiciones específicas sobre la materia.
1934 - Período Autoritario	<p>Establece el dominio público y las formas de acceso al agua.</p> <p>Las riquezas del subsuelo, así como las cascadas, se constituían en propiedad diferente de la del suelo para efecto de exploración o utilización industrial.</p> <p>Es responsabilidad de la Unión legislar sobre aguas y energía hidroeléctrica.</p> <p>El aprovechamiento del agua comenzó a depender de la autorización o concesión federal, pudiendo conferirse, exclusivamente, a los brasileños o empresas organizadas en Brasil. No dependían de autorización o concesión los casos de aprovechamiento de energía hidráulica para uso exclusivo del propietario y los de potencia reducida³⁰¹.</p>
1937 - Período Autoritario	<p>El aprovechamiento de las aguas y de la energía hidráulica dependía de autorización federal, incluso si fueran de propiedad privada.</p> <p>Asignó al dominio federal los lagos y cualquier corriente de su dominio, o que bañen más de un Estado, que sirvan de límites con otros países o se extiendan a territorio extranjero.</p> <p>Concede a los estados federados el dominio público en las orillas de los ríos y lagos navegables, destinados al uso público, si por algún título no fueran del dominio federal, municipal o particular³⁰².</p>
1946 - 1ª Carta Democrática	No alteró las disposiciones de las Constituciones anteriores con relación a los derechos sobre las aguas, sólo agregó que se incluyen entre los bienes del Estado los lagos y ríos en terrenos de su dominio y los que tienen la naciente y la desembocadura en el territorio estadual ³⁰³ .
1967 y 1969 - Período Autoritario	Las mismas disposiciones anteriores (de 1946) ³⁰⁴ .
1988 - 2ª Carta Democrática (actualmente en vigor)	<p>El agua es un recurso de dominio público de la Unión y de los Estados/Distrito Federal.</p> <p>Asigna a la Unión la institución del sistema nacional de gestión de los recursos hídricos y la definición de otorgamiento de derechos del uso del agua.</p> <p>La competencia para legislar sobre aguas es privativa de la Unión, cabiendo, además a este ente federado:</p> <p>a) Explorar, directamente, o mediante concesión o permisión, los servicios e instalaciones de energía eléctrica y el aprovechamiento energético de los cursos de agua, en articulación con los Estados donde se localizan los potenciales hidroenergéticos;</p> <p>b) Dar prioridad, a partir de los incentivos regionales, para el aprovechamiento económico y social de los ríos y de las masas de agua represadas o represables en las regiones de baja renta, sujetas a las secas periódicas, como una forma de reducir las desigualdades regionales;</p> <p>c) Aprovechar los potenciales energéticos disponibles en tierras indígenas, solamente con la autorización del Congreso Nacional³⁰⁵.</p> <p>Los Estados pasan a tener el dominio público sobre las aguas subterráneas, además de las aguas superficiales de las que ya disponían anteriormente³⁰⁶.</p>

Fuente: Informaciones organizadas por la investigadora, a partir del análisis de las ocho Constituciones Brasileñas (1824, 1889, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 y 1988³⁰⁷).

³⁰¹ Ver dispositivos del apartado j del inciso XIX del art. 5º; art. 20 y 21, así como §§ 1º y 2º del art. 119 de la Constitución de 1934.

³⁰² Ver disposiciones del apartado b del art. 36; apartado b del art. 37 y el enunciado del art. 143 de la Constitución de 1937.

³⁰³ Ver disposición del art. 35 de la Constitución de los Estados Unidos de Brasil, de 1946.

³⁰⁴ Ver las disposiciones del art. 3º y 4º de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1969.

³⁰⁵ Ver disposiciones del inciso XIX del art. 21; inciso IV del art. 22; art. 20 y 26; e inciso IV del § 2º del art. 43 de la Constitución de 1988.

³⁰⁶ Ver inciso I del art. 26 de la Constitución Federal/88.

Esta cuestión del dominio público de las aguas ha dado lugar a algunas diferencias conceptuales entre varios eruditos. Algunos entienden que las aguas se equivalen a una especie de bien público cuyo dominio no se constituye en derecho de propiedad, asignándole la denominación de “dominio inminente”. Este tipo de dominio se refiere a una relación de poder que el Estado ejerce sobre los bienes colectivos, que merecen su protección, con miras a los intereses comunes de la sociedad³⁰⁸.

Por otra parte, otros entienden que este dominio público sobre las aguas se traduce, en última instancia, en una cuestión patrimonial, un hecho que puede medirse por la posibilidad de cobrar por su uso, constituyéndose en ingreso patrimonial — ingreso originario — típico de beneficio que deriva de la cobranza del uso de un patrimonio³⁰⁹.

5.3. Perfil socioeconómico e hidrológico de Brasil: algunos números

Brasil es un país de dimensiones continentales, de gran diversidad histórica, cultural y ambiental. Por lo tanto, sus datos estadísticos reflejan estas diversidades, como pueden confirmarse en las informaciones presentadas a continuación.

Según el Censo Demográfico de la *Fundação IBGE* - Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, en el año 2000, Brasil tenía 169.799.170 habitantes, de los cuales 81,2% vivían en áreas urbanas y 18,8% en áreas rurales. Esta población se encontraba distribuida por un territorio de 8.514.876,599 km², lo que le daba una

³⁰⁷ En Brasil fueron editadas 8 Cartas Magnas, a saber: 1. Constitución Política del Imperio de Brasil, del 25 de marzo de 1824; 2. Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil, del 24 de febrero de 1891; 3. Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil, del 16 de julio de 1934; 4. Constitución de la República de los Estados Unidos de Brasil, del 10 de noviembre de 1937; 5. Constitución de los Estados Unidos de Brasil, del 18 de setiembre de 1946; 6. Constitución de Brasil, del 24 de enero de 1967; 7. Constitución de la República Federativa de Brasil, del 17 de octubre de 1969; y 8. Constitución de la República Federativa de Brasil, del 5 de octubre de 1988.

³⁰⁸ Ver conceptualización de CAMARGO & RIBEIRO (2009, p. 160).

³⁰⁹ Ver POMPEU (*op. cit.*, p. 276-280).

densidad demográfica de 19,94 hab/km²³¹⁰. Así, Brasil ocupa la 5ª colocación en la clasificación mundial en cuanto a la población y a la extensión territorial³¹¹.

Con respecto a los principales indicadores económicos, como los datos oficiales referentes a 2007³¹², puede destacarse, en la agricultura, una superficie sembrada de 57.882 millones de hectáreas, con una producción de granos de 132,9 millones de toneladas; un rebaño de ganado bovino de 205,9 millones de cabezas³¹³; y la exploración y producción petrolífera de 636.018 barriles/día. El Producto Interno Bruto — PIB nominal del país era, en 2007, de U\$ 1,3 trillones, con una tasa de crecimiento real del Producto Interno Bruto — PIB de 5,66% y con un superávit U\$ 40,04 millones de dólares en su balanza comercial. Todo esto colocaba al país en la 8ª posición, en 2007, entre las principales economías del mundo, pasando a ocupar, desde finales de 2011, la 6ª posición.

A pesar de la grandeza de su economía y la creciente importancia del país en términos mundiales, no se puede dejar de mencionar que cuenta con bajos indicadores sociales, que lo posicionan en la 70ª colocación en lo que respecta al Índice de Desarrollo Humano (IDH). Cuenta con una tasa de analfabetismo de 11,15% (entre personas de 15 años de edad o más) y con bajo rendimiento promedio mensual de las personas ocupadas cuyo valor, en 2007, era de R\$ 1.066,10 (en Reales) y con esperanza de vida al nacer de 72,3 años³¹⁴.

³¹⁰ Ver datos oficiales de la estadística brasileña en el sitio del la *Fundação IBGE*:

<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartogramas/ctb.html>. La desigualdad demográfica se altera substantivamente, de región para región. La densidad demográfica es inferior a la media nacional en las Regiones Norte y Centro-Oeste (con 3,35 hab/km² y 7,24 hab/km², respectivamente). Por otro lado, la densidad demográfica es superior a la media nacional en las Regiones Nordeste, Sur y Sudeste (respectivamente, 30,72 hab/km²; 43,57 hab/km² y 78,32 hab/km²). Ver la división regional brasileña en el mapa presentado en el ANEXO I de este estudio.

³¹¹ Con respecto a la extensión territorial, de 8.547.876 km², Brasil es superado por Rusia (17.075.400 km²), por Canadá (9.984.670 km²), por China (9.596.960 km²) y por Estados Unidos (9.826.630 km²). Con respecto a la población, estimada en 191,3 millones, en 2007, Brasil es superado por China (1,331 mil millones de habitantes), por India (1,136 mil millones), por EE.UU. (303,9 millones) y por Indonesia (228,1 millones).

³¹² Verificar informaciones obtenidas a través del sitio www.brasil.gov.br/pais/indicadores presentado en el CD Panorama 2009, que acompaña el Libro del Año Enciclopedia Barsa 2009.

³¹³ Información referente al año 2006.

³¹⁴ Otros datos pueden ser presentados sobre Brasil, a ejemplo de su tasa de fecundidad que, en 2005, era de 2,3 hijos por mujer, contando con tasa de natalidad de 20,4 por mil habitantes y con tasa de mortalidad infantil de 25,8 óbitos de niños con menos de un año por mil nacidos vivos. Se señala que la población activa de Brasil era, en 2006, de 89,3 millones de personas.

Todas estas cifras son significativas cuando se trata de la gestión de los recursos hídricos. Sólo para citar un ejemplo, el hecho de que la población brasileña se concentra en áreas urbanas, donde se desarrollan actividades industriales, que se sitúan principalmente en las regiones metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, Fortaleza, Recife y Porto Alegre, trae como consecuencia directa la degradación de las aguas. Este deterioro se debe a la excesiva concentración de actividades económicas y poblacionales y de la falta de inversión en el tratamiento de aguas residuales, observándose la existencia de una baja cobertura de recolección y tratamiento de aguas residuales domésticas (47%) y de bajo porcentaje de residuos sólidos adecuadamente dispuestos (42% del volumen recolectado). Como resultado de estas aglomeraciones urbano-industriales y de la ausencia de inversiones en saneamiento básico, los cursos de agua acaban constituyéndose en cuerpo receptor de residuos, circunstancia que ayuda a propagar enfermedades transmitidas por el agua, que afectan a la salud pública.

Entre las actividades económicas que más han crecido en el país, se destaca la importancia del agro-negocio, que demanda intensamente por el uso del suelo y del agua. En el año 2008, por ejemplo, las exportaciones derivadas del agro-negocio y su saldo comercial batieron récord en Brasil. Desde mediados de la década del 90, la venta de productos del agro-negocio ha sido importante para el saldo de la balanza comercial del país. Precios récord de *commodities*, especialmente de la soja y de la carne, garantizaron excelente desempeño de las exportaciones del sector, juntamente con cereales, harinas y productos forestales. Los datos de 2008 muestran que ha habido una ampliación del área sembrada de 2,1% respecto a 2007, lo que equivale a una expansión real de 958,2 mil hectáreas en comparación con el año anterior.

En esta misma época, entre 2007 y 2008, fueron derribados 7.666 km² de bosques en la Amazonia, con una tasa de crecimiento del 116%³¹⁵. Esto muestra el grado de participación del país en la economía mundial y cómo sus recursos naturales, edáficos, bióticos e hídricos, están comprometidos con actividades dirigidas para la

³¹⁵ Los datos fueron extraídos del Sistema de Detección de Deforestación en Tiempo Real (DETER) y presentados en el Libro del Año 2009 (BARSA, p. 401). La deforestación entre 2006 y 2007 fue aproximadamente de 3.543 km², según la misma fuente.

exportación. Parece que hay una “zonificación económica global”, en la que cabe a Brasil el uso intensivo de sus recursos naturales, en particular, los recursos hídricos.

Para poder estar en una de las diez economías más grandes del mundo, y teniendo su base económica apoyada en el uso intensivo de los recursos naturales, es necesario saber cómo se comporta el equilibrio entre la disponibilidad hídrica y su demanda. Debe señalarse que esta disponibilidad deriva de la precipitación media anual de 1.761 mm³¹⁶, con flujos específicos que llegan a variar de valores inferiores a 2,0 l/s/km² hasta valores superiores a 30 l/s/km², siendo que el caudal medio de los ríos en territorio brasileño es de 179 mil m³/s (5.660km³/año). Estos números muestran que Brasil tiene, aproximadamente, el 12% de la disponibilidad mundial de aguas dulces (1,5 millón de m³/s), siendo que, de ese porcentaje, el 73,6% están en la Región Hidrográfica Amazónica³¹⁷.

Respecto a la disponibilidad hídrica subterránea, el potencial del territorio nacional, desde el punto de vista cuantitativo es, también, expresivo y no uniformemente distribuido, habiendo localidades con significativa cantidad de agua almacenada, como aquellas abarcadas por el Acuífero Guaraní y acuíferos sedimentarios en general y, otras, con baja disponibilidad, como las áreas de ocurrencia de las rocas cristalinas en la región semiárida brasileña, en la Región Noreste. Se estima que la reserva explotable en el País sea de aproximadamente 4.000 m³/s.

En razón de esta disponibilidad hídrica, Brasil presenta una matriz energética apoyada en la utilización de sus aguas para la producción de energía eléctrica, correspondiendo a 76,5% de la capacidad total instalada en el país, con 76.757,2 MW traduciéndose en una de las matrices energéticas más limpias del mundo.

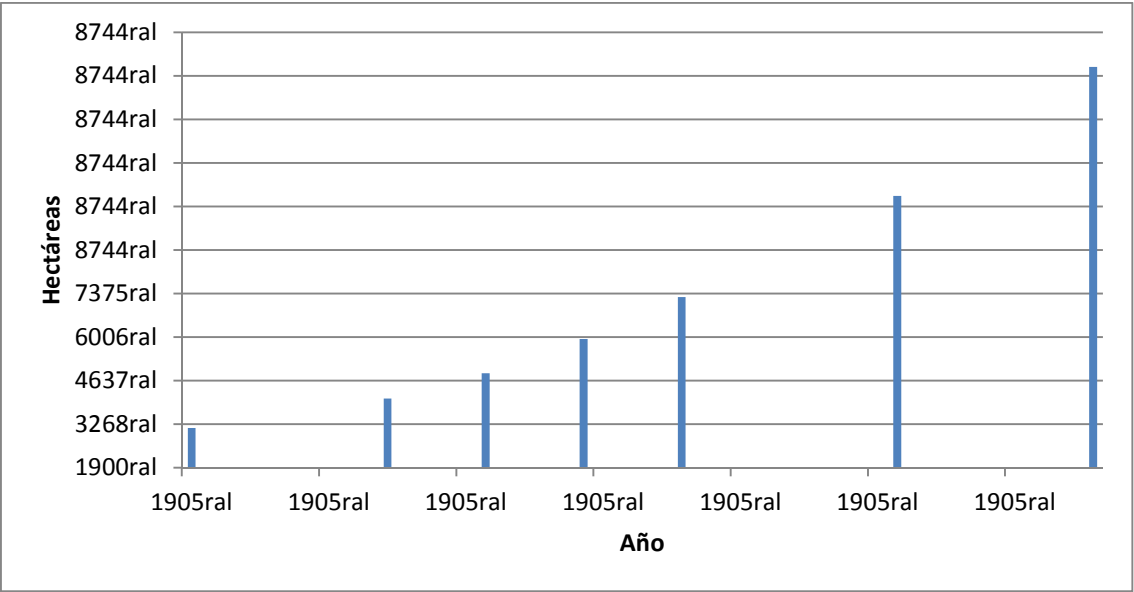
A su vez, cuando el tema se refiere a la demanda hídrica, se constata que, en 10 años (de 1996 a 2006), el área irrigada aumentó casi un 50%, en una tasa de

³¹⁶ Aunque la precipitación media anual es de 1.761 mm, hay variaciones en el territorio nacional que oscilan de la faja de 500 mm, en la Región Semiárida del Noreste, hasta más de 3.000 mm en la Región Amazónica.

³¹⁷ Los datos de precipitación anual se presentan en milímetros (mm) e indican la cantidad de agua meteórica total que se precipita en una superficie determinada. El flujo específico es la relación entre el flujo en una sección del curso de agua y el área de la cuenca hidrográfica relativa a esta sección. Los datos de flujo específico se miden en litros por segundo por metro cuadrado (l/s/m²), según GONÇALVES (2002, p. 330 y 412).

aproximadamente 150.000 hectáreas por año, según estimativa de la Agencia Nacional de Aguas — ANA, sobre la base en los censos agropecuarios oficiales. Además, no se puede dejar de mencionar que, de 1960 hasta 2006, las áreas irrigadas aumentaron de 455.433 para 4.601.288 hectáreas, respectivamente, como se muestra en el gráfico que se presenta en la FIGURA 6.

FIGURA 6 — Área Regada en Brasil, de 1960 a 2006



Fuente: Censos Agropecuarios del IBGE de 1960 a 1995/1996 Extraída <http://conjuntura.ana.gov.br/>

El flujo de retirada para usos consuntivos³¹⁸, para el año de referencia 2006, fue de 1.841 m³/s. Comparando este valor con la estimativa realizada para el año 2000 (1.592 m³/s) se identifica un aumento de 16% en el flujo de la retirada total. Así, en Brasil, el sector de riego es el responsable por la mayor parte del flujo de retirada (aproximadamente el 47% del total), seguido por el abastecimiento urbano (26%), industria (17%), abastecimiento animal (8%) y abastecimiento rural (2%).

Aunque hayan sido mencionadas demandas crecientes por el uso del agua, de un modo general, la relación entre demanda y disponibilidad hídrica en Brasil es bastante confortable en su conjunto, con 73% de los principales ríos en situación excelente. Sin embargo, en diversas áreas existen grandes diferencias entre la oferta y la demanda por

³¹⁸ Uso consuntivo es aquél que proviene de las actividades en que el uso del agua provoca una disminución de los recursos hídricos, como es el caso del consumo industrial, doméstico y agrícola (GONÇALVES, *op. cit.*, p. 106).

el uso de las aguas, dado que hay regiones con alta disponibilidad hídrica y poca densidad poblacional (la Región Amazónica, con el 73,6% de los recursos hídricos superficiales y aporta sólo el 4% de la demanda de retirada de Brasil) y otras, con baja disponibilidad y alta demanda, causando un desequilibrio en este balance hídrico, como se puede constatar en los ejemplos que se mencionan a continuación.

La Región Hidrográfica Atlántico Nordeste Oriental es la que posee la situación más crítica con relación al balance entre la demanda y la disponibilidad hídrica en el país, con el 91% de sus ríos clasificados como en una situación “muy crítica”, “crítica” o “preocupante”. Las Regiones del Atlántico Este y del São Francisco, también, presentan áreas con situaciones de riesgo con, respectivamente, 70% y 44% de sus principales ríos clasificados con situación “muy crítica”, “crítica” o “preocupante”. El ANEXO XV de este estudio trae el mapa con la División Hidrográfica Nacional, donde pueden localizarse las Regiones Hidrográficas citadas³¹⁹.

Los distintos estudios oficiales realizados por la ANA muestran que, a pesar de tener elevada disponibilidad hídrica, Regiones Hidrográficas del Paraná, Atlántico Sudeste, Atlántico Sur, Uruguay y tramos del São Francisco y Tocantins/Araguaia presentan conflictos por el uso del agua, especialmente debido a la ocupación desordenada del territorio en que se sitúan. Por lo general, estos conflictos se relacionan a la falta de tratamiento de las aguas residuales domésticas y efluentes de la actividad industrial, como se mencionó anteriormente, además de los problemas relacionados con el alto volumen consumido por el riego, interfiriendo en la disponibilidad hídrica para otros usos, a ejemplo del abastecimiento público, industria, generación de energía, turismo, navegación y recreación³²⁰.

Como se señaló, es evidente que las demandas por los recursos hídricos están creciendo y no están ocurriendo en consonancia con la disponibilidad hídrica encontrada en las diversas regiones del país, como comprueban los datos aportados por el estudio denominado *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2009*, elaborado

³¹⁹ Ver la División Hidrográfica Nacional, donde pueden ser localizadas las Regiones citadas en el texto. http://www.ana.gov.br/bibliotecavirtual/arquivos/20061107162314_Brasil_RegioesHidrograficas_nivel01_imagem.pdf. En este sitio pueden conocerse las áreas, los ríos principales y la población de cada División Hidrográfica Nacional.

³²⁰ Ver el Plan Nacional de Recursos Hídricos (Ministerio del Medio Ambiente - MMA, 2006, v. 1, p. 245).

por la ANA³²¹. Así, teniendo en cuenta los aumentos de valores de agua otorgados por el Poder Público concedente, de manera oficialmente establecida, no sería trivial afirmar que, en Brasil, no pasan desapercibidas las consecuencias de la “crisis mundial del agua”, comentadas en el ítem 4.4. del Capítulo IV de este estudio.

5.4. Instrumentos de gestión de recursos hídricos y procesos participativos

5.4.1. Objetivos y fundamentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos

La política hídrica nacional tiene por objetivo garantizar el agua para las varias generaciones, actuales y futuras, a fin de que este recurso no falte en calidad y cantidad. Además, visa la racionalización de su uso y la prevención de los eventos que puedan causar situaciones críticas para las personas, independientemente de las causas naturales o humanas³²².

Estos objetivos se basan en los fundamentos de que el agua es un bien de dominio público, un recurso natural limitado (dotado de valor económico), que debe basarse en una gestión descentralizada y participativa. Además de estos fundamentos, se agregan otros, como por ejemplo, el hecho de que se debe proporcionar el uso múltiple del agua, siendo que, en situaciones de escasez, el uso prioritario de los recursos hídricos es el consumo humano y animal³²³. Todo esto se asienta sobre una base territorial denominada cuenca hidrográfica, esencial para el planificación de los recursos hídricos³²⁴.

Entre los mencionados fundamentos de la política hídrica nacional se destaca el de la *gestión descentralizada y participativa*. Es *descentralizada* porque muchas decisiones se toman por órganos colegiados (a nivel de la Unión, de los Estados/Distrito Federal y de los Comités de Cuencas Hidrográficas) y es *participativa* porque la composición de estos órganos cuenta con la participación de representaciones del Poder

³²¹ Ver <http://conjuntura.ana.gov.br>

³²² Según disposición del art. 2º de la Ley nº. 9.433/97.

³²³ Se entiende, aquí, por consumo humano, el atendimento a las necesidades básicas de una persona, como por ejemplo: agua para beber, para preparar los alimentos y para la higiene personal. Entre los usos múltiples del agua pueden citarse, además del consumo humano y animal, la liberación de efluentes, el aprovechamiento de potenciales hidroeléctricos, la navegación, la recreación, el riego, la pesca y la práctica de deporte.

³²⁴ Los fundamentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos figuran en el art. 1º de la Ley n. 9.433/97.

Público, de los usuarios y de la sociedad civil, y que los miembros de estos dos últimos segmentos son elegidos a través del proceso electivo.

Para que la política hídrica pueda ser puesta en marcha, se establecieron los siguientes instrumentos de gestión: los Planes de Recursos Hídricos; el Encuadramiento de los cuerpos de agua en clases, según los usos principales del agua; la Concesión de los derechos de uso de recursos hídricos; la Cobranza por el uso de recursos hídricos y el Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos³²⁵.

A los efectos de esta investigación, los instrumentos de la política hídrica se agruparon en **instrumentos de planificación** (los planes de recursos hídricos y el encuadramiento de los cuerpos de agua en clases); **instrumento de control** (la concesión de los derechos de uso de recursos hídricos); **instrumento económico** (la cobranza por el uso de recursos hídricos) e **instrumento de apoyo técnico** (Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos).

En este estudio se buscó verificar cómo la legislación contempla la participación social en la aplicación de estos instrumentos, así como, la forma como se viene desarrollando esta gestión descentralizada y participativa.

Los CUADROS VII, VIII y IX muestran, para cada instrumento mencionado, cual es su definición conceptual, los resultados obtenidos, como se encuentra legalmente prevista la participación social y como ella viene efectuándose. Aunque la redacción de este estudio haya sido finalizada en marzo de 2012, la mayor parte de las las informaciones presentadas en los referidos Cuadros se refieren, en particular, hasta el año 2008, el universo temporal de esta investigación, y sirven como indicadores del avance de la Administración Pública en la gestión de las aguas.

5.4.2. Los Planes de Recursos Hídricos

El CUADRO VII resume como viene produciéndose la participación social en la construcción de los instrumentos de planificación. Antes de comentar su contenido, es

³²⁵ Según disposición del art. 5° de la Ley n° 9.433/97.

importante mencionar que los Planes de Recursos Hídricos incluyen tres dimensiones territoriales distintas: la cuenca hidrográfica, el territorio estadual/distrital y el territorio nacional. Así, deben elaborarse los Planes de Cuencas Hidrográficas, los Planes Estaduales y el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

La legislación incluye una metodología sobre cómo concebir y dar prioridad a las acciones de gestión de las aguas a partir de la elaboración de estos planes de recursos hídricos³²⁶. Deben ser elaborados a partir de un diagnóstico previo que permite identificar donde hay disponibilidad hídrica, áreas con mayor demanda, principales focos de conflictos entre los diversos usos y usuarios, entre otros requisitos mínimos. A partir de este diagnóstico, se establecen metas, programas y proyectos que pretenden racionalizar el uso de las aguas, orientando así, la aplicación de los otros instrumentos de gestión.

De hecho, sin estos Planes, no se conseguirían aplicar los demás instrumentos gerenciales. ¿Cómo conceder el derecho de uso de las aguas, cobrar por su uso y regular los cursos de agua, sin tener una visión integrada de la disponibilidad y de las demandas hídricas en una cuenca hidrográfica?

A pesar de los aspectos técnicos contemplados, todos los Planes de Recursos Hídricos deben ser aprobados por órganos colegiados de recursos hídricos (consejos nacionales o estadual/distrital y comités de cuencas hidrográficas), hecho éste que exige la previa creación de estos órganos. Sin la aprobación de los estudios por estos colegiados, no se puede hablar de la existencia de planes de recursos hídricos, aunque hayan sido bien elaborados desde el punto de vista técnico.

En el caso del Plan Nacional de Recursos Hídricos, su aprobación por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH se constituye en uno de los requisitos para su existencia. Del mismo modo, los Planes Estaduales deben ser aprobados por los

³²⁶ Ver el contenido de los artículos 6º a 8º de la Ley n°. 9.433/97; de la Resolución CNRH n°. 17, del 29 de mayo de 2001, que trae el contenido mínimo de los Planes de Recursos Hídricos en cuencas hidrográficas, y de la Resolución CNRH n°. 22, del 24 de mayo de 2002, que establece directrices para la gestión integrada de las aguas subterráneas.

respectivos Consejos Estaduales de Recursos Hídricos y, a su vez, los Planes de Cuencas Hidrográficas, deberán ser aprobados por los respectivos Comités de Cuencas Hidrográficas. La aprobación de un plan de recursos hídricos se constituye, sin duda, en una de las atribuciones más nobles en el ejercicio de la función deliberativa de un órgano colegiado de recursos hídricos.

Del análisis del resumen presentado en el CUADRO VII, se observa que los planes de recursos hídricos vienen siendo, paulatinamente, elaborados. El Plan Nacional de Recursos Hídricos, por ejemplo, fue aprobado en 2006 por el CNRH, según prevé la legislación³²⁷. Con relación a los Planes Estaduales de Recursos Hídricos, fueron elaborados en 11 estados, y en 2007/2008, se encontraban en elaboración otros 4 planes (de 3 Estados y del Distrito Federal). A su vez, los planes de cuencas están siendo elaborados, tanto para las cuencas de ríos de dominio de la Unión, como para los de dominio público de los Estados/Distrito Federal. Por lo tanto, se encuentra en marcha en el país un gran proceso de construcción de estos instrumentos de planificación.

En las cuencas con ríos de dominio público de la Unión, los estudios son realizados por los órganos del Gobierno Federal, resultando en la elaboración de planes para cuatro importantes cuencas: del río São Francisco; del río Paraíba do Sul; de la cuenca integrada por los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí — PCJ; y de los ríos Tocantins-Araguaia³²⁸. Se encuentran en elaboración los planes de las cuencas del río Doce y de un tramo de la Cuenca Amazónica (Cuenca Hidrográfica del río Xingu).

En el caso de las cuencas hidrográficas de ríos de dominio público de los Estados, fueron elaborados 79 planes de cuencas (hasta 2008), siendo que la mayoría de ellos se sitúa en los Estados de las Regiones Nordeste y Sureste del país, exactamente donde se encuentran los principales conflictos relacionados a la falta de equilibrio entre demanda y disponibilidad hídrica.

³²⁷ Ver Resolución del CNRH n° 135, del 14 de diciembre de 2011, que aprueba el documento “Plan Nacional de Recursos Hídricos — PNRH: Prioridades 2012-2015”, como resultado de la primera revisión del PNRH.

³²⁸ Ver Resolución del CNRH n° 101, del 14 de abril de 2009, que aprueba el Plan Estratégico de Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas de los ríos Tocantins y Araguaia.

Desde el punto de vista participativo, la construcción del Plan Nacional de Recursos Hídricos — PNRH se llevó a cabo con la participación de, aproximadamente, 7 mil personas de todo el país y, mediante la formación de 12 Comisiones Ejecutivas Regionales — CER`S, una para cada Región Hidrográfica Nacional. Cada Regional contó con la participación de 16 miembros, con un total de aproximadamente 200 personas, con el objetivo de contemplar y conducir, regionalmente, la participación de representantes de todo el territorio nacional.

Es evidente que siempre se discutirá si esta participación fue efectiva o no, así como, hasta qué punto, la participación de los representantes de los diversos segmentos que actuaron en este proceso participativo, implicó en el compromiso de cada sector representado. Es que a pesar de la consolidación de los datos y del proceso participativo, hay quienes consideren que el tipo de participación adoptado no ha sido algo consistente. El hecho de incluir, por ejemplo, el empresariado en el proceso de discusión de este Plan Nacional, no habría sido suficiente para resultar, de su parte, en compromiso con la asimilación de innovaciones de las técnicas que reducirían las tensiones alrededor del agua³²⁹.

Además de esta crítica, se puso en duda la importancia que el Plan Nacional de Recursos Hídricos da a la promoción de las innovaciones tecnológicas, a ser visto como un imperativo para la armonía social ya que, con la adopción de mejor tecnología, los conflictos alrededor del uso del agua podrán ser resueltos. Este tipo de racionalidad adoptada por el Plan, considerada por muchos como siendo de carácter tecnocrático, promueve un proceso de continua especialización, apartando el conocimiento científico de los demás conocimientos (censo común, filosófico y teleológico), hecho éste que termina mostrando que el mundo de la tradición se encuentra en oposición con el mundo racional y moderno³³⁰.

A nivel de los Estados, como es común a un país federado, se constató que el proceso de construcción de los planes estatales de recursos hídricos viene dándose de

³²⁹ Ver el estudio de VALENCIO (2009, p.64-65), que destaca los problemas relacionados con la gobernanza de las aguas en Brasil.

³³⁰ Ver críticas de VALENCIO (*op. cit.*).

forma bastante diferenciada de un ente federado para otro. En algunos Estados, el Plan Estadual de Recursos Hídricos contó con la participación/aprobación del respectivo Consejo Estadual (São Paulo, Bahía, Ceará, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul y Paraná), siendo que, en otros Estados, los Planes fueron elaborados antes de la institución formal de estos órganos colegiados estaduais, resultando, por lo tanto, en instrumentos meramente técnicos, de planificación, sin consulta a la sociedad (Pernambuco y Rio Grande do Norte).

Algunos estados han establecido sus planes de recursos hídricos por ley estadual, contando incluso con la participación del Poder Legislativo (Goiás y São Paulo), ya que las respectivas Constituciones Estaduales requerían esta aprobación en esa esfera de representación política. Se señala que algunos planes estaduais fueron bien participativos, saliendo de la esfera legislativa y de los órganos de recursos hídricos, involucrando, también, las representaciones regionales de la sociedad civil (Ceará y Mato Grosso). Se destaca, además, que algunos estados están revisando sus respectivos planes estaduais de recursos hídricos, contemplando cada vez más el proceso participativo.

En cuanto a la construcción de los Planes de Cuencas Hidrográficas, deben hacerse algunas advertencias. En muchos casos, fueron elaborados diagnósticos, estudios técnicos antes de la formación de los comités de cuencas, no habiendo sido aprobados por los respectivos órganos colegiados, como exige la legislación. En los casos en que se procedió a la posterior revisión de estos planes, muchos comenzaron a contar con la aprobación de los órganos colegiados, contemplando, de ese modo, lo que establece la legislación pertinente.

Considerándose que esta investigación tiene su enfoque en el proceso de gestión descentralizada y participativa de las aguas, no se puede dejar de mencionar un episodio que arrojó serias dudas sobre el efectivo papel de la participación social en la construcción de la política pública de recursos hídricos.

Se trata de la experiencia del Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco — CBHSF, donde el Gobierno Federal pretende transponer las aguas de este río a otras cuencas hidrográficas ubicadas en la Región Semiárida de Brasil, hecho éste

bastante cuestionado por diversos liderazgos académicos, comunidades tradicionales, indígenas, pescadores, además de otras numerosas representaciones de la sociedad civil y del Poder Público de algunos municipios y estados.

Se trata de un río que cuenta con 2.700 kilómetros de largo, que sigue de la *Serra da Canastra*, en el municipio minero de São Roque de Minas, donde nace, hasta su desembocadura en el Océano Atlántico, entre los Estados de Sergipe y Alagoas. Considerando su amplia cobertura territorial, así como los aspectos históricos a él relacionados, el río São Francisco es conocido como el Río de la Integración Nacional, o también, el “*Velho Chico*” (Ver FIGURA 7).

La cuenca hidrográfica del río São Francisco es emblemática para el país. Cubre 8% del territorio nacional, incluye 504 municipios³³¹, parte del Distrito Federal y siete estados federados, con una población de 12.796.082 habitantes. La creación del órgano que delibera sobre sus aguas — el Comité de la Cuenca Hidrográfica, se produjo en un contexto de fuerte movilización social y política.

Para que se pudiera tener una visión global y comprender el significado de la otorgación para los usos externos del agua (la transposición de las aguas del río São Francisco a otras cuencas), el Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco — CBHSF, optó por elaborar su Plan Decenal, pues así se podrían construir escenarios e identificar sus posibilidades de desarrollo³³².

La elaboración de este Plan Decenal contó con la participación de numerosas instituciones públicas y privadas, así como con diversas representaciones de la sociedad civil, Poder Público y usuarios del agua situados en las cuatro regiones fisiográficas de la cuenca del río São Francisco: tramo Alto, Medio, Sub-medio y Bajo. Este Plan estaba financiado por parte de diversas instituciones, incluyendo los recursos financieros internacionales proporcionados por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial, Organizaciones de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el

³³¹ Los 504 municipios insertados en la cuenca del río São Francisco incluyen 9% del total de municipios del país. De ese total, 48,2% están en Bahía; 36,8% en Minas Gerais; 10,9% en Pernambuco; 2,2% en Alagoas; 1,2% en Sergipe; 0,5% en Goiás y 0,2% en el Distrito Federal, según datos oficiales.
<http://www.integracao.gov.br/saofrancisco/rio/numeros.asp>

³³² Según información traída por MEDEIROS & SANTOS (2009).

Medio Ambiente (GEF/OEA/PNUMA), además de recursos de la Compañía Hidroeléctrica del São Francisco y de Estados federados, cuyos territorios se encuentran insertados en esta cuenca hidrográfica.

FIGURA 7 — Localización de la Cuenca del Rio São Francisco³³³



El resultado de estos estudios, consustanciados en el mencionado Plan Decenal, mostró la existencia de una realidad preocupante desde el punto de vista ambiental. En el Alto Curso, se constató un gran proceso erosivo en razón de la deforestación y de la contaminación de las aguas por las actividades urbano-industriales. En el Medio Curso, la agricultura de regadío se expande presionando las demandas por el uso de las tierras y de las aguas. En su trecho Sub-medio, se constata la dificultad de dilución de los efluentes, debido al clima semiárido, con muchos ríos intermitentes; y, en su Bajo Curso, fueron identificados daños causados a los ecosistemas en razón a la suma de todos los problemas ambientales situados en el tramo superior de esta cuenca

³³³Fuente del Mapa:

http://www.google.com.br/imgres?imgurl=http://www.valedosaofrancisco.com.br/OVale/ft/mapa-valebrasil.gif&imgrefurl=http://www.valedosaofrancisco.com.br/OVale/&h=399&w=450&sz=20&tbnid=i4FJhlc-Y-D32M:&tbnh=113&tbnw=127&prev=/images%3Fq%3Dmapa%2Bda%2Bacia%2Bdo%2Brio%2Bsao%2Bfrancisco&hl=pt-BR&usg=__WfJgoyAkJdOYYeKDsUYNSmwAot0=&sa=X&ei=q7NpTJfeNoHGlQea_uSeBQ&ved=0CC8Q9QEwBg

hidrográfica, especialmente en consecuencia de la operación de los grandes embalses de agua para generación de energía eléctrica.

Así, teniendo en cuenta estos hechos, fue definido un flujo ecológico mínimo, en la desembocadura del río, para que el Gobierno Federal supiera de cuánto se podría disponer para la asignación de agua para los diversos usos.

Ante esta realidad, quedó demostrada la necesidad de implantar un plan de mejora de las condiciones ambientales, pasándose a hablar de un Programa de Revitalización de las aguas de esa cuenca hidrográfica. Considerando esta situación, el Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco deliberó en el sentido de transponer aguas de este río apenas para el uso prioritario, así considerado por la legislación nacional (abastecimiento humano y animal) y sólo a uno de los ejes previstos en el proyecto federal de transposición de las aguas.

Ocurre que esta deliberación del Comité del São Francisco contrarió el deseo del Gobierno Federal que preveía la utilización de estas aguas para abastecer buena parte del interior de la Región Nordeste, área crítica para la disponibilidad y calidad de las aguas, por tratarse de la región en que predomina el clima semiárido y para donde está prevista la expansión de la agricultura de regadío, entre otros usos.

El Plan Decenal fue aprobado durante la reunión del Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco, en la ciudad de Juazeiro, en Bahía, que resultó en la Carta de Juazeiro, en los días 28 a 30 de julio de 2004, en su III Reunión Plenaria, cuya íntegra se encuentra al final de este estudio, en el ANEXO XVI.

A pesar de la euforia participativa que dominó la aprobación del Plan Decenal de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco por su respectivo Comité, el Gobierno Federal presentó al Consejo Nacional de Recursos Hídricos una nota técnica de la Agencia Nacional del Aguas (ANA), el organismo que concede el derecho a utilizar las aguas de dominio público de la Unión, en la cual afirma que hay disponibilidad de agua para el proyecto de transposición del “*Velho Chico*”. Ante esta información, el resultado de la votación en este órgano fue de 36 votos a favor de las reclamaciones del Gobierno Federal, dos contrarios y diez abstenciones.

Debe señalarse que, de los 57 miembros del Consejo, 29 son representantes del propio Gobierno Federal, hecho éste que permitiría la aprobación de esta materia, sólo por sus miembros.

Entre las consideraciones establecidas en las preliminares de la Resolución CNRH n° 47/2005, que aprobó la transposición de las aguas del río São Francisco de la forma pretendida por el Gobierno Federal, consta que cabe al CNRH deliberar sobre los proyectos de aprovechamiento de recursos hídricos cuyas repercusiones estén fuera del alcance de los Estados en que serán implantados. Consta, también, la mención de los beneficios del Proyecto de Integración del río São Francisco con las Cuencas Hidrográficas del Nordeste Septentrional, así como la carencia hídrica de esta región brasileña³³⁴.

Así, el Gobierno Federal frustró la deliberación del Comité de Cuenca Hidrográfica que cuenta con 62 representantes de diversos segmentos, siendo 20 miembros del Poder Público (5 de la Unión, 6 de los Estados, 1 del Distrito Federal y 8 de Municipios), 24 miembros del sector de usuarios de las aguas y 18 miembros de representación de la sociedad civil³³⁵.

Cabe destacar que la Ley n° 9.433/97 estableció que el número de representantes del Poder Ejecutivo Federal no podrá exceder a la mitad más uno del total de los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos³³⁶ y se esperaba que la Unión no lanzara mano de esta representación mayoritaria. Esta cuestión de la representación mayoritaria de la Unión en el CNRH siempre se constituyó en una de las preocupaciones de los demás miembros de este órgano, que ha sido expresada numerosas veces, especialmente durante las primeras reuniones del CNRH, realizadas entre 1998 y 1999, cuando este Consejo Nacional estaba estructurándose.

Sin embargo, la importancia de esta representación mayoritaria fue minimizada en aquella ocasión bajo el argumento de que hubo necesidad de asegurar esta plena

³³⁴ Ver inciso III del art. 35 de la Ley n° 9.433/97.

³³⁵ En conformidad con lo que establece el Reglamento Interno del Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco <http://www.saofrancisco.cbh.gov.br/regimento.aspx>.

³³⁶ Ver Parágrafo único del art. 34 de la Ley n° 9.433/97.

representatividad, por tratarse de un proceso nuevo, a través del cual mucho se tiene para aprender, alegrándose, además, que el Presidente de la República es el responsable constitucional del patrimonio de la nación. Así, con base en estos argumentos, se justificó que, inicialmente, el Gobierno Federal debería mantener esta proporcionalidad de “mitad más uno del total de miembros del Consejo”, hasta que el sector pueda adquirir su madurez en esta gestión hídrica³³⁷.

Aunque la votación de la materia haya ocurrido con base en la legislación vigente, la decisión del CNRH motivó la formación del Frente Nacional de Defensa del río São Francisco y Contra la Transposición, movimiento que agrupa a 25 organizaciones de la sociedad civil de los estados afectados por el proyecto de la transposición de las aguas del río São Francisco, para entrar con acción judicial en razón de que el Gobierno Federal haya apresurado el debate en el CNRH, imponiendo el régimen de urgencia a la votación sobre el tema y evitando que el mismo fuera examinado por las Cámaras Técnicas del referido órgano. Este Frente Nacional está integrado también por el propio Comité de Cuenca Hidrográfica del río São Francisco — CBHSF, por sindicatos, asociaciones, Ministerio Público estadual (de diversos estados) y asambleas legislativas.

La visión de la sociedad sobre este asunto es que el CNRH analizó la cuestión apresuradamente, y todo lleva a creer que estaba atendiendo a una decisión política ya adoptada. Además, las ocho audiencias previstas, exigidas legalmente para apoyar la aceptación de la Licencia Ambiental a ser otorgada por el propio Gobierno Federal, fueron marcadas precipitadamente y la comunidad no tuvo el tiempo necesario para expresarse; por no mencionar la existencia de fallas en el Estudio de Impacto Ambiental y su respectivo Informe de Impacto del Medio Ambiente (EIA/RIMA).

Todo esto, para la sociedad civil, que estaba bastante “entusiasmada” con la nueva democracia participativa, hizo que se “encendiera una luz roja” con respecto a la credibilidad que se venía dando a la “*democracia de las aguas*” inaugurada por la Ley

³³⁷ Ver el Acta de la 2ª Reunión Extraordinaria del Consejo Nacional Recursos Hídricos, que registró lo que ocurrió en esa reunión del 10 de agosto de 2000. Ver, también, el Acta de la 3ª Reunión del CNRH, del 8 de diciembre de 1999, cuando este asunto afloró por primera vez en el órgano colegiado. Ver, además, el Acta de la 5ª Reunión del CNRH, del 15 de diciembre de 2000, en que el asunto volvió a la discusión. www.cnrh.gov.br

nº 9.433/97, comenzando a ponerse en tela de juicio las cuestiones institucionales relacionadas con el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos³³⁸.

La verdad es que, aunque el Comité del São Francisco hubiera deliberado contra la transposición del río São Francisco, las obras relativas a su implantación se vienen dando en los días actuales por el Ejército Brasileño.

Cabe señalar que, durante este proceso, hubo dos huelgas de hambre del Obispo de la Iglesia Católica Don Cappio³³⁹, del Municipio de Barra, de Bahía; la actuación de los parlamentares que tienen su base electoral en municipios situados en esta cuenca hidrográfica; así como la manifestación de representantes de diversas naciones indígenas, que serán directamente afectadas por el proyecto. Además, los estados de Minas Gerais y Bahía se posicionaron oficialmente contra el proyecto. Ninguna de estas manifestaciones fue suficiente para que el Gobierno Federal desistiera de construir los canales que llevarán las aguas para el resto de la Región Nordeste³⁴⁰.

Las obras de esta transposición incluyen dos grandes canales principales: el Eje Norte, que atenderá a los estados del Ceará, Rio Grande do Norte y Paraíba, con 402 km de área construida; y el Eje Este, que seguirá hasta los Estados de Paraíba y Pernambuco, con 220 km.

Este proyecto gubernamental terminó poniendo a los “nordestinos” unos contra los otros, porque, aquéllos que no quieren “dar el agua” se consideraron egoístas, siendo que, los que recibirán este agua, consideran que hay necesidad de este acto de solidaridad humana con aquéllos que no tienen agua para sus necesidades básicas.

³³⁸ Ver “Transposición del río São Francisco aprobada por el CNRH será impugnado en la Justicia”, de 21/01/2005. <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1904>.

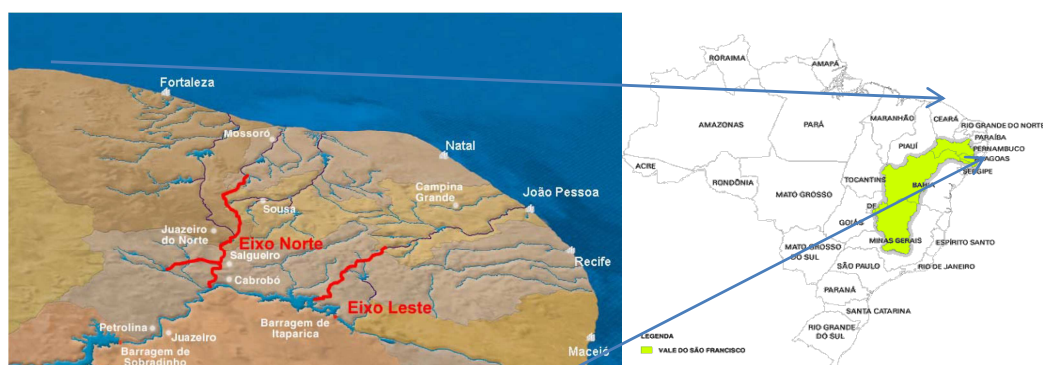
³³⁹ El Obispo Don Cappio, de la ciudad de Barra, en Bahía, pasó 11 días en huelga de hambre, en 2005, y 24 días, en 2007, ambas veces por el mismo motivo: él es contra la transposición de las aguas del río São Francisco. La Curia Romana comenzó a considerar el gesto de Don Cappio una posición política que alcanzaba directamente la soberanía del gobierno brasileño para tomar sus decisiones administrativas. Por esta razón, el Vaticano se manifestó contrario a la posición del Obispo de Barra. Ver <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2007/12/20/327696476.asp>.

³⁴⁰ Todos estos hechos fueron presentados por esta investigadora que acompañó la formación y los primeros embates realizados en el ámbito del Comité de Cuenca Hidrográfica del río São Francisco, que ocurrieron especialmente a partir de 2002. En este año comenzó el proceso participativo para la elección de los miembros que integrarían el Comité de Cuenca Hidrográfica del río São Francisco, viabilizado por la Agencia Nacional de Aguas – ANA, siendo que esta investigadora actuó como consultora de esta Agencia para la elaboración de normas orientadoras del proceso electoral para la elección de los miembros de este Comité de Cuenca Hidrográfica.

Según lo que difundió la prensa, la transposición del río São Francisco beneficiará principalmente a la agricultura de exportación de algunos estados, en lugar de matar la sed de la población rural pobre del semiárido. Según el proyecto del Gobierno Federal, 63% del flujo promedio de agua de la transposición serán destinados a la cría del camarón o a la agricultura de regadío, en los estados de Ceará y Rio Grande do Norte, con el objetivo de la exportación, siendo el resto destinado al abastecimiento de las poblaciones urbanas. El costo total estimado de la obra es de US\$ 1,5 mil millones³⁴¹.

Aún con relación a la participación social en la construcción de Planes de Cuencas Hidrográficas de ríos de dominio público de la Unión, hay que mencionar la experiencia reciente involucrando la aprobación del plan de cuenca sin la previa existencia del respectivo Comité, contrariamente a lo que dispone la legislación específica.

FIGURA 8 — Localización de los ejes de la transposición de las aguas del río São Francisco en la Región Nordeste de Brasil³⁴²



Tal situación ocurrió en la aprobación del plan de la cuenca hidrográfica de los ríos Tocantins y Araguaia que, en lugar de ser aprobado por el respectivo comité de cuenca hidrográfica, fue aprobado por el Consejo Nacional de Recursos Hídricos³⁴³. La elaboración de este plan de cuenca fue acompañada por un Consejo Gestor, figura

³⁴¹ Ver informaciones en el <http://www.socioambiental.org/nsa/detalhe?id=1904>

³⁴² Fuente del mapa: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ac045e13-8736-4c37-8352-6a676624811f&groupId=66920

³⁴³ Ver Resolución del CNRH n° 101, del 14 de abril de 2009, que aprueba el Plan Estratégico de Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas de los ríos Tocantins-Araguaia.

extraña al Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, con sede en Brasília, en la capital federal, formado por representantes del Poder Público de la Unión y de los Estados, presidido por el Director Presidente de la ANA.

Así, la elaboración y el seguimiento de este plan de cuenca tuvo sólo la participación del sector público, sin la participación de los usuarios de las aguas y de las organizaciones civiles de recursos hídricos, hecho éste que ha sido observado con preocupación por el sector de usuarios y de la sociedad civil.

Aunque los costos de los planes de recursos hídricos sean bastante altos, muchos de ellos pasan a ser obsoletos sin incluso estar aplicados, frustrando la expectativa que rodea su importancia estratégica para viabilizar una eficaz gestión integrada de los recursos hídricos.

Aún con relación a los instrumentos de planificación, además de los planes de recursos hídricos, se puede mencionar el “Encuadramiento de los cuerpos hídricos en clases, según los usos principales del agua” y su aplicación en el territorio nacional. Este instrumento tiene por objetivo establecer el nivel de calidad (clase) a ser alcanzado y/o mantenido en un segmento de cuerpo de agua con el tiempo³⁴⁴. La sociedad debe tomar conocimiento de las alternativas de encuadramiento, sus beneficios socioeconómicos y ambientales, los costos y los plazos derivados³⁴⁵ de las informaciones divulgadas y presentadas en audiencias públicas, convocadas por el respectivo Comité de Cuenca Hidrográfica.

La Unión y 10 Estados encuadraron parcialmente los cuerpos de agua de sus respectivos dominios públicos, como se puede constatar en la síntesis presentada en el

³⁴⁴ Ver definición presentada en el inciso I del art. 1º de la Resolución CNRH nº 91, del 25 de noviembre de 2008, que establece procedimientos para el encuadramiento de cuerpos de agua en clases según los usos preponderantes.

³⁴⁵ Estos requisitos se establecen en el § 1º del art. 8º de la Resolución CNRH nº 12/2000. Los procedimientos para el encuadramiento de cuerpos de agua en clases de acuerdo con los usos preponderantes deberán ser desarrollados en conformidad con el Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca y los Planes de Recursos Hídricos Estadual o Distrital y Nacional y, si no existieran o fueran insuficientes, con base en estudios específicos propuestos y aprobados por las respectivas instituciones competentes del Sistema de Gestión de los Recursos Hídricos, en conformidad con el art. 4º de la Resolución CNRH nº. 12/00. Esta Resolución define la metodología para la elaboración de los estudios de encuadramiento, contemplando el diagnóstico del uso y de la ocupación del suelo y de los recursos hídricos en la cuenca hidrográfica; el pronóstico del uso y de la ocupación del suelo y de los recursos hídricos en la cuenca hidrográfica; la propuesta de encuadramiento; la aprobación de la propuesta de encuadramiento y los respectivos actos jurídicos.

CUADRO X, que muestra un panorama nacional sobre la aplicación de los instrumentos de gestión de los recursos hídricos, hasta los años 2008/2009. En el caso de la Unión, la aplicación de este instrumento se constata en sólo tres cuencas hidrográficas³⁴⁶.

Para la aprobación del Encuadramiento de los cuerpos de agua de dominio público de la Unión, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH adopta las normas ambientales aprobadas en el Consejo Nacional de Medio Ambiente — CONAMA, observándose que, en este particular, se verifica una efectiva integración entre el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos — SINGREH y el Sistema Nacional de Medio Ambiente — SISNAMA, hecho éste bastante relevante para la integración de las políticas públicas de medio ambiente y de recursos hídricos³⁴⁷. A su vez, los Consejos Estadales de Recursos Hídricos aprueban el encuadramiento de los ríos de dominio público de sus respectivos Estados, teniendo en cuenta las disposiciones de los órganos colegiados nacional y estatales de medio ambiente.

Por disposición legal, el proceso de encuadramiento debe tener lugar con amplia participación de la comunidad de la cuenca hidrográfica, a través de la realización de consultas públicas, oficinas de trabajo y otros. A cada dos años, los órganos colegiados deben recibir un informe técnico identificando los cuerpos de agua que no alcanzaron las metas establecidas y los motivos por los que no se alcanzaron³⁴⁸.

En general, no se verifica el cumplimiento de estos requisitos legales en todo el territorio nacional, constatándose que se trata de un instrumento de baja implementación, principalmente debido al desconocimiento de la importancia del mismo, de las dificultades metodológicas para su aplicación, de la falta de prioridad para la elaboración de los instrumentos de planificación y de capacitación técnica de los actores involucrados en el proceso de encuadramiento de los cuerpos de agua (comités de cuenca, órganos gestores, sociedad civil). Debe señalarse que esta baja

³⁴⁶En el ámbito de las cuencas de dominio de la Unión, el encuadramiento fue hecho en las cuencas del Paranapanema, Paraíba do Sul y São Francisco, según estudio de la ANA (2009). Estas cuencas poseen encuadramientos antiguos, basados en la Portaria n. 13/76 del Ministerio del Interior o en la Resolución CONAMA n. 20/86 (revocada) y deben ser actualizados.

³⁴⁷ Ver Resolución CONAMA n° 357, del 17 de marzo de 2005, que dispone sobre la clasificación de los cuerpos de agua y directrices ambientales para su encuadramiento, así como establece las condiciones y normas de lanzamiento de efluentes. Ver, también, la Resolución CONAMA n. 396, del 3 de abril de 2008, que establece el encuadramiento de las aguas subterráneas.

³⁴⁸ Ver disposición del § 2° del art. 3° y art. 13 de la Resolución CNRH n° 91/2008, que trata del Encuadramiento.

implementación se origina por la falta de mejora en las redes de monitoreo de la calidad de las aguas y de la ausencia de integración y racionalización de las redes existentes³⁴⁹. En los casos en que el encuadramiento ha sido aplicado, el proceso participativo tuvo lugar con poca o ninguna participación de la sociedad civil y de los usuarios.

Así, los instrumentos de planificación, esenciales y previos a la implementación de la política hídrica, cuya institución se constituye en una de las más importantes deliberaciones de los órganos colegiados de recursos hídricos, no han correspondido, integralmente a lo que prevé la legislación y, tampoco han cumplido su papel estratégico, ya que los demás instrumentos de gestión están aplicándose, incluso sin la existencia de estos instrumentos de referencia o básicos para la gestión de las aguas, lo que compromete la pretendida racionalidad técnica entre el equilibrio de la demanda y de la disponibilidad hídrica en diversas partes del país.

³⁴⁹ Según conclusión del estudio de la ANA (2009), <http://conjuntura.ana.gov.br>

CUADRO VII - Participación social y aplicación de los instrumentos de planificación de recursos hídricos

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN	RESULTADOS OBTENIDOS (hasta 2008)	PARTICIPACIÓN SOCIAL	
			PREVISIÓN LEGAL	SITUACIÓN OBSERVADA
1. PLANES DE RECURSOS HÍDRICOS				
1. Planes de Recursos Hídricos a.1 <u>Plan Nacional</u>	Los Planes de Recursos Hídricos son planes directores, a largo plazo, cuyo objetivo es fundamentar y orientar la implementación de la política de recursos hídricos, ya sea nacional, estadual o distrital.	El Plan Nacional de Recursos Hídricos fue aprobado en 2006	El CNRH acompaña la ejecución y aprueba el Plan Nacional de Recursos Hídricos, así como promueve la articulación de la planificación de recursos hídricos con las planificaciones nacional, regional, estaduais y de los sectores usuarios ³⁵⁰ .	El Plan Nacional fue discutido con aproximadamente 7 mil personas de todo el país. Fueron instituidas 12 Comisiones Ejecutivas Regionales-CERs, una para cada Región Hidrográfica Nacional, siendo que cada una de ellas contó con la participación de 16 miembros, con aproximadamente 200 personas, con el objetivo de contemplar la participación de representantes de todo el territorio nacional.
a.2 <u>Planes Estaduales</u>		11 planes estaduais fueron realizados, siendo que se encuentran en elaboración 4 planes, de los cuales 3 son estaduais y uno del Distrito Federal.	Los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos acompañan la ejecución y aprueban los Planes Estaduales de Recursos Hídricos.	Algunos estados contaron con la participación/aprobación del Consejo Estadual de Recursos Hídricos. Otros Estados elaboraron el Plan antes de la institución del Consejo Estadual, por lo tanto, son instrumentos meramente técnicos, sin consulta a la sociedad. Algunos instituyeron sus planes de recursos hídricos por ley estadual, contando con la participación del legislativo y, otros, fueron bien participativos, saliendo de la esfera legislativa o del órgano colegiado de recursos hídricos, involucrando las representaciones regionales de la sociedad civil.

³⁵⁰ Ver incisos I y IX del art. 35 de la Ley nº 9.433/97, que trata de las competencias del CNRH.

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN	RESULTADOS OBTENIDOS (hasta 2008)	PREVISIÓN LEGAL	SITUACIÓN OBSERVADA
<p>a.3 <u>Planes de Cuencas</u></p> <p>a.3.1 Planes de cuencas inter-estaduales (de ríos de dominio Público de la Unión)</p>	<p>Los Planes de Recursos Hídricos son planes directores, a largo plazo, cuyo objetivo es fundamentar y orientar la implementación de la política de recursos hídricos, ya sea nacional, estadual o distrital.</p>	<p>Se elaboraron planes para las cuencas del São Francisco; Paraíba do Sul; Cuenca do Piracicaba, Capivari y Jundiá – PCJ; y Tocantins-Araguaia³⁵¹. Se encuentran en elaboración los planes de las cuencas del río Dulce y de tramo de la Cuenca Amazónica (Cuenca Hidrográfica del río Xingú).</p>	<p>Los Comités de cuencas aprueban el Plan de Recursos Hídricos de la cuenca y acompañan su ejecución³⁵²</p>	<p>Hubo gran participación de los miembros del Comité de la Cuenca del río São Francisco en la aprobación del Plan de Cuenca. Sin embargo, en la decisión sobre el otorgamiento para uso externo - transposición de las aguas – las decisiones del Comité fueron contrarias a los intereses de la Unión. Acabó prevaleciendo el interés de la Unión, en el momento en que se sometió la materia al CNRH. La experiencia colegiada y participativa de recursos hídricos sufrió fuerte conmoción. Han ocurrido, sin embargo, situaciones en que la participación social no hay sido observada, como por ejemplo, en los casos de aprobación de los Planes Estratégicos de Cuencas Hidrográficas de ríos de dominio de la Unión, a través del Consejo Gestor, figura extraña al SINGREH. Este Consejo ha sido formado sólo por representantes del Poder Público, en cuencas inter-estaduales que no cuentan, aún, con la institución de Comités de Cuencas Hidrográficas.</p>
<p>a.3.2. <u>Planes de cuencas estaduais</u> (de ríos de dominio Público estadual)</p>		<p>Se realizaron 79 planes (la mayor parte, en cuencas de los Estados de las Regiones Nordeste y Sudeste).</p>		<p>Fueron elaborados diagnósticos, estudios técnicos antes de la formación de los comités de cuencas, así, no fueron aprobados por los respectivos órganos. Muchos estudios están pasando por revisiones para que puedan ser aprobados por los Comités que fueron, posteriormente, instituidos.</p>

³⁵¹ Ver Resolución CNRH nº 101, del 14 de abril de 2009, que aprueba el Plan Estratégico de Recursos Hídricos de las Cuencas Hidrográficas de los ríos Tocantins-Araguaia.

³⁵² Ver incisos III y IV del art. 38 de la Ley nº 9.433/97, que trata de las competencias de los Comités de Cuencas.

CUADRO VII - Participación social y aplicación de los instrumentos de planificación de recursos hídricos (cont.)

2. ENCUADRAMIENTO DE LOS CUERPOS HÍDRICOS EN CLASES, SEGÚN LOS USOS PREPONDERANTES DEL AGUA				
2. Encuadramiento de los cuerpos hídricos en clases	El encuadramiento es el “establecimiento del nivel de calidad (clase) para ser alcanzado y/o mantenido en un segmento de cuerpo de agua, con el paso del tiempo” ³⁵³ .	La Unión y 10 Estados encuadraron cuerpos de agua de sus respectivos dominios públicos	El CNRH aprueba el encuadramiento de los cuerpos de agua de dominio público de la Unión, en clases, de acuerdo con las normas ambientales del CONAMA ³⁵⁴ . Los Consejos Estadales de Recursos Hídricos aprueban el encuadramiento en el caso de los ríos de dominio público de los Estados. El proceso de encuadramiento debe darse con amplia participación de la comunidad de la cuenca hidrográfica, por medio de la realización de consultas públicas, oficinas de trabajo y otros. Cada dos años, los órganos colegiados deben recibir informe técnico identificando los cuerpos de agua que no alcanzaron las metas establecidas y por qué las mismas no fueron alcanzadas ³⁵⁵ .	El proceso de encuadramiento ha contado con poca o ninguna participación de la sociedad civil y de los usuarios.

Fuente: Cuadro organizado por la investigadora, según informaciones obtenidas en <http://conjuntura.ana.gov.br> (2009).

³⁵³ Ver definición presentada en el inciso I del art. 1º de la Resolución CNRH n° 91, del 25 de noviembre de 2008, que establece procedimientos para el encuadramiento de cuerpos de agua en clases, según los usos preponderantes.

³⁵⁴ Ver Resolución CONAMA n° 357, del 17 de marzo de 2005, que dispone sobre la clasificación de los cuerpos de agua y directrices ambientales para su encuadramiento, así como establece las condiciones y estándares de lanzamiento de efluentes. Ver también la Resolución CONAMA n. 396, del 3 de abril de 2008, que establece el encuadramiento de las aguas subterráneas.

³⁵⁵ Ver disposición del § 2º del art. 3º y art. 13 de la Resolución CNRH n° 91/2008, que trata del encuadramiento.

5.4.3. El otorgamiento del derecho de uso de los recursos hídricos

El Poder Público (Federal y Estadual/Distrital), a petición del interesado, concede el derecho de uso de los recursos hídricos. Este otorgamiento no se constituye en alienación de las aguas, ya que son inalienables por tratarse de un bien público. Aborda el ejercicio del poder de policía administrativa que el Estado detiene, a través del cual busca asegurar el control cuantitativo y cualitativo de los usos del agua y el efectivo ejercicio de los derechos de acceso al agua.

El otorgamiento se encuentra condicionado a las prioridades de uso del agua establecidas en los Planes de Recursos Hídricos, debiendo respetar la clase en la cual el cuerpo de agua esté encuadrado, así como al mantenimiento de condiciones adecuadas para el transporte de vías navegables, cuando fuera el caso, garantizando siempre, sus múltiples usos.

Se resalta que hay previsión legal para que se efectúe la delegación del Poder Público Federal a los Estados/Distrito Federal para conceder el otorgamiento de derecho de uso de recurso hídrico de su dominio público. Esta delegación se constituye en un ejemplo de una medida de descentralización administrativa, que permite la transferencia de autoridad para la concesión del otorgamiento del derecho de uso del recurso hídrico de dominio de la Unión³⁵⁶.

Como se ha mencionado, el agua es un bien de uso común, por lo tanto, abierto a todos. En general, es de uso gratuito, aunque este uso puede ser remunerado, sin que eso desnaturalice el uso común de este bien y está sujeto al poder de policía del Poder Público. Esto significa que el uso privativo de bien público requiere la compatibilidad con el interés público y el consentimiento de la Administración Pública, en cumplimiento de las condiciones establecidas por ella, admitiéndose la cobranza de precio, pudiendo cesar unilateralmente el uso privativo, incluso dotado de plazo determinado³⁵⁷.

³⁵⁶ Según disposición del § 1º del art. 14 de la Ley nº 9.433/97.

³⁵⁷ Ver comentarios de FARIAS (2005, p. 429-431), apoyados en los estudios de MEDAUAR (2002), sobre el Derecho Administrativo Moderno.

Algunos cuestionamientos en la área jurídica surgieron con relación al uso de la palabra “otorgamiento”, pues ella debería ser complementada por otras, a ejemplo de autorización de uso, permisión de uso o concesión, etc. Este vacío demuestra la dificultad de interpretarse este instrumento, porque no se asocia a él la naturaleza jurídica de este acto del Poder Público. Todo indica que se trata de acto administrativo discrecional y precario por el cual la Administración Pública permite que un particular utilice privativamente este bien público, mediante determinadas condiciones³⁵⁸.

Para la aceptación del otorgamiento, la prioridad debe ser para el consumo humano y animal, como se mencionó anteriormente³⁵⁹. La Unión, 18 Estados y el Distrito Federal otorgan el derecho de uso de las aguas, haciendo que este instrumento sea el más adoptado entre todos, como puede verificarse en las informaciones resumidas en el CUADRO X.

Con respecto a la aplicación de este instrumento, pueden presentarse algunos números: 135.680 otorgamientos fueron emitidos en el país hasta el final de 2007, de los cuales 57.000 fueron para las aguas subterráneas, representando, en total, un flujo otorgado total de 3.520,90m³/s. Entre finales de 2004 hasta finales de 2007, hubo un aumento de 40.573 nuevos otorgamientos, con un incremento de 42%.

Durante el mismo período, el total de otorgamientos de aguas subterráneas pasó de 21.874 para 57.106, verificándose un aumento de 161%. Sin embargo, cabe señalar que con relación al flujo, las aguas superficiales representan el 93% del flujo total de otorgamiento en el país³⁶⁰.

Al comprobarse cómo se comportaron los estados con relación al otorgamiento de derecho de uso de los recursos hídricos, se observa que los órganos gestores de São Paulo, Paraná y Minas Gerais emitieron, respectivamente, el 51%, el 15% y el 13% del total de otorgamientos, equivalentes al 79% de los otorgamientos expedidos en el país. En cuanto al dominio público, el Estado de São Paulo es el mayor emisor de otorgamientos en Brasil, con índices del 31% del total de flujo otorgado y el 51% de la

³⁵⁸ Según el contenido presentado por FARIAS (*op. cit.*, p. 429-437).

³⁵⁹ Ver inciso III del art. 1º de la Ley nº. 9.433/97.

³⁶⁰ Datos extraídos del estudio “*Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil — 2009*” (ANA, 2009).

cantidad de emisiones. La Unión (a través de la ANA) está en segundo lugar, con el 19% del total de tasas de flujo otorgadas en el país.

Con respecto a las demás unidades de la federación, 18 Estados y el Distrito Federal aplican este importante instrumento en la gestión de los recursos hídricos, como puede constatarse en la síntesis presentada en el CUADRO X³⁶¹. Esto muestra que, de hecho, el otorgamiento, como instrumento de control, ha sido ampliamente utilizado en todo el país.

La participación de la sociedad en este instrumento gerencial se produce a partir de los órganos colegiados correspondientes, mediante el establecimiento de los criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos. Se señala que las prioridades para el otorgamiento integran el contenido de los Planes de Recursos Hídricos, que también es aprobado por estos órganos³⁶². Además, en el caso de las aguas de dominio público de la Unión, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos es escuchado cuando sea necesaria la ampliación del plazo de vigencia del otorgamiento, más allá de los 35 años.

Sobre la participación de la sociedad directamente en el proceso de aceptación del otorgamiento, hay que señalar, la experiencia de la *asignación negociada del agua* del Estado de Ceará, situado en la región semiárida brasileña, una de las zonas más críticas del país, con relación al desequilibrio entre disponibilidad y demanda hídrica. A través de este mecanismo, se definen las cantidades de agua a ser liberadas para los diversos usos del agua a partir de decisiones socialmente negociadas en órganos colegiados de usuarios (asociaciones de utilizadores de aguas de las represas), a corto y medio plazo, considerándose el período crítico en que las lluvias son aún más escasas. Hay que señalar que este mecanismo y esta estructura organizacional no se encuentran previstos en el sistema nacional de gestión de recursos hídricos — SINGREH.

³⁶¹ Los estados que ya implementaron el uso del otorgamiento de derecho de uso de las aguas: Alagoas, Bahía, Sergipe, Ceará, Piauí, Paraíba, Pernambuco, Río Grande do Norte, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Paraná, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Goiás, Tocantins y Rondônia, según datos presentados en el estudio de la ANA (2009).

³⁶² Ver inciso VIII del art. 7º y el inciso X del art. 35 de la Ley nº 9.433/97.

Durante las reuniones se presentan informaciones técnicas a los usuarios de las aguas sobre el volumen de la demanda y la disponibilidad de agua y, a partir de ahí, se realizan simulaciones sobre las alternativas de operación de los embalses. Los principales actores intervinientes negocian, anualmente, entre sí, cómo dispondrán de la poca agua disponible para cada período de “verano” (julio a diciembre), período en que la pluviosidad es mínima y la única agua disponible se encuentra acumulada en las represas³⁶³. Se trata de una experiencia única en el país, que viene garantizando el uso racional del agua a partir de la democratización de la gestión de los recursos hídricos, mostrando, en este caso, que la utilización de informaciones técnicas no se ha mostrado inhibidora de la participación social, a pesar de que la población sea, en promedio, de baja escolaridad.

De hecho, ésta fue la constatación de esta investigadora, que presenció una reunión entre técnicos y demás usuarios del agua, en Maranguape, en el Ceará, en 1999, durante este proceso de *asignación negociada del agua*. Se constató que había gran entendimiento entre los participantes, técnicos del gobierno y representantes de la sociedad civil, ya que los primeros conocían bien la cuestión hídrica del Estado, desde el punto de vista técnico, y los participantes de la sociedad civil tenían el conocimiento práctico de la realidad, especialmente sobre la manera como el *déficit* hídrico se abatía sobre sus actividades productivas.

A menudo, la experiencia de la población era más expresiva que la de los técnicos, no siendo necesario perder tiempo en llevar a cabo algunos estudios, ya que los residentes locales conocían el comportamiento de los cuerpos hídricos desde hacía mucho tiempo. Se trata de un conocimiento popular, no científico, pero suficiente para saber qué estaba ocurriendo y dónde se quería llegar en materia de optimización del uso de las aguas.

Es una experiencia de gestión de las aguas en un estado brasileño que no cuenta con ríos perennes, pero, sí, con muchas represas construidas (embalses) en ríos intermitentes. Así, la crisis relacionada con la escasez del agua en Ceará promovió un

³⁶³ Ver GARJULLI (2001a, p.112 y 113). Ese tipo de experiencia en relación al otorgamiento del derecho de uso de las aguas de dominio estadual, se inició en 1994, junto a los usuarios de los grandes valles perennizados de los ríos Curu, Jaguaribe y Banabuiu.

nuevo tipo de proceso participativo, que se da de modo no formateado institucionalmente por el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, pero que ha tenido lugar eficientemente, mediante el control y la racionalización del uso de las aguas acumuladas en los embalses, a partir de criterios establecidos conjuntamente por la sociedad civil, usuarios y Poder Público del Estado de Ceará.

A pesar del hecho de que el otorgamiento se encuentra bastante implementado en los diversos estados brasileños, hay que considerar la gran escasez de profesionales para actuar en este ámbito, ya que en la mayor parte de los órganos gestores, el equipo que analiza los pedidos de otorgamiento es formado por cargos comisionados, consultores y contratistas temporales. Además, los principales problemas relativos a la implementación del otorgamiento de los derechos de uso de los recursos hídricos se refieren a la necesidad de mejor estructuración de los órganos gestores estaduais, con la mejora en la estructura física y en los equipamientos; en la necesidad de suplir la falta de informaciones hidrométricas y de calidad de las aguas; y en los mecanismos de integración de los Estados con la Agencia Nacional de Aguas — ANA y con los órganos ambientales³⁶⁴.

³⁶⁴ Ver conclusión de los estudios del Plan Nacional de Recursos Hídricos (Ministerio del Medio Ambiente, 2006, v. 1, p. 78).

CUADRO VIII - Participación social y aplicación del instrumento de control

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN	RESULTADOS OBTENIDOS (hasta 2008)	PARTICIPACIÓN SOCIAL	
			PREVISIÓN LEGAL	SITUACIÓN OBSERVADA
3. Otorgamiento de Derecho de Uso del Agua	El Poder Público (federal, estadual o del distrito) asigna al interesado el derecho de utilizar el agua. Se trata del ejercicio del poder de policía administrativa, cuyos objetivos son garantizar el control cuantitativo y cualitativo de los usos del agua y el efectivo ejercicio de los derechos de acceso al agua ³⁶⁵ . La prioridad es para el consumo humano y animal ³⁶⁶ .	La Unión, 18 Estados y el Distrito Federal otorgan el derecho de uso de las aguas. Fueron emitidos 135.680 otorgamientos, hasta el final de 2007, de los cuales 57.000 fueron para aguas subterráneas, representando un flujo otorgado total de 3.520,90m ³ /s. Las aguas superficiales representan el 93% del flujo total otorgado en el país.	El CNRH es escuchado cuando se produce la ampliación del plazo de vigencia del otorgamiento (cuando este plazo es de 35 años). A este órgano le compete establecer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos y para la cobranza por su uso. Las prioridades para el otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos compone el contenido de los Planes de Recursos Hídricos, que son aprobados por los órganos colegiados de recursos hídricos ³⁶⁷ .	Entre todos los instrumentos de recursos hídricos, el Otorgamiento es lo más adoptado. El otorgamiento es concedido por el órgano gestor de los recursos hídricos. En el Estado de Ceará, una de las áreas más críticas del país, en lo que se refiere al desequilibrio entre disponibilidad y demanda hídrica, ha sido adoptada la asignación negociada del agua , asignándose agua para usos múltiples a partir de decisiones socialmente negociadas en asociaciones de utilizadores de aguas de las presas, a corto y medio plazo. En los casos de existencia del plan de recursos hídricos, los otorgamientos son concedidos a partir de directrices en él establecidas, con la participación de la sociedad civil y de los usuarios del agua. La operación de los embalses se negocia con los usuarios.

³⁶⁵ Ver art. 11 de la Ley n° 9.433/1997. Los criterios generales para el otorgamiento de derecho de uso de recursos hídricos fueron definidos por el CNRH, a través de la Resolución n° 16, del 08 de mayo de 2001.

³⁶⁶ Ver inciso III del art. 1° de la Ley n°. 9.433/97.

³⁶⁷ Ver inciso VIII del art. 7° y del inciso X del art. 35 de la Ley n° 9.433/97.

5.4.4. La cobranza por el uso de los recursos hídricos

La cobranza por el uso de recursos hídricos materializa el Principio del *Contaminador-Pagador* consagrado internacionalmente como uno de los más importantes principios del Derecho Ambiental.

Esta cobranza surge de la utilización de un bien público, de la exploración del patrimonio público o de la prestación de servicio público, constituyéndose en ingresos patrimoniales. Se consideran como objetivos de la cobranza por el uso del agua: el reconocimiento de que el agua es un bien dotado de valor económico y el incentivo a la racionalización de su uso.

Además, la cobranza por el uso de los recursos hídricos debe posibilitar la generación de recursos financieros para subsidiar su gestión, siendo que, los valores recaudados serán aplicados, **prioritariamente**, en la cuenca hidrográfica en la cual fueron generados. La utilización de estos recursos financiará estudios, programas, proyectos y obras incluidos en los Planes de Recursos Hídricos, así como deberá pagar gastos de implantación y costo administrativo de los órganos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos, limitado a siete y medio por ciento del total recaudado³⁶⁸.

En Brasil, la cobranza se ha estado dando en cuencas hidrográficas de los ríos de dominio público de la Unión, a ejemplo del río Paraíba do Sul (desde marzo de 2003); de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá — PCJ (desde 2005), siendo que, a partir de 2010, se inicia la cobranza de las aguas del río São Francisco. Con relación a las aguas de dominio público de los Estados, están siendo cobrados los usos de las aguas en Ceará, en São Paulo, en Rio de Janeiro y en Bahia. El CUADRO IX condensa las informaciones referentes a la aplicación de este instrumento en todo el territorio nacional, inclusive respecto a la existencia de los Fondos de Recursos Hídricos, los cuales se encuentran en funcionamiento en 8 Estados brasileños³⁶⁹.

³⁶⁸ En conformidad con lo dispuesto en el § 1º del art. 22 de la Ley nº 9.433/97.

³⁶⁹ Esta información se apoya en datos de 2008, que se constituye en el límite del universo temporal adoptado en esta investigación.

El Estado del **Ceará** fue pionero en el país con respecto a la implementación de este instrumento económico³⁷⁰. A su vez, **São Paulo** cobra por la porción estadual de los ríos de las cuencas hidrográficas de Piracicaba, Capivari y Jundiá y, **Rio de Janeiro**, cobra por el uso de las aguas de diversas cuencas hidrográficas (Guandu, Baía da Ilha Grande, Baía da Guanabara, Lago São João, Macaé y río de las Ostras, Itabapoana)³⁷¹. En el caso de **Bahia**, la cobranza se da sobre el uso del agua para abastecimiento humano cuando se produce la retirada de agua bruta de los embalses operados por el órgano gestor de los recursos hídricos.

En cuanto a los demás estados, se señala que Minas Gerais cobra por el uso de las aguas de la cuenca hidrográfica del río *das Velhas* y *Araguari*, desde 2010, siendo que los estados de Paraná, Rio Grande do Sul y Paraíba están viabilizando los estudios para, en el corto plazo, efectuar esta cobranza.

Es necesario mencionar el hecho de que los Estados que no cobran por la utilización de las aguas, podrán ser elegidos por los que desean emprender, en detrimento de aquellos estados que cobran, una vez que sus productos no estarán sujetos a esta cobranza. De esta manera, problemas de orden político podrán dificultar la implantación de este instrumento, resaltándose, sin embargo, que sin la efectuación de la cobranza, habrá problemas en la implementación de sus respectivas políticas hídricas.

De hecho, la cobranza no se efectiva sin la participación de los actores involucrados. Es en los órganos colegiados que se definen los valores a ser cobrados por el uso de los recursos hídricos. Cabe mencionar que *establecer criterios generales para la cobranza* por su uso, se trata de una atribución del CNRH y *establecer los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos de su área de actuación y sugerir los valores a ser cobrados*, compete a los Comités de Cuenca Hidrográfica.

Debe señalarse que, en general, en razón de la especificidad técnica relacionada a esta materia, terminan siendo creadas Cámaras Técnicas, las cuales integran la

³⁷⁰ En el Estado de Ceará, la cobranza de la aguas, iniciada a fines de 1988, se restringe a la Región Metropolitana de Fortaleza y para los sectores de abastecimiento público, industrial y riego.

<http://jus2.uol.con.br/doutrina/texto.asp?id=3970&p=2>

³⁷¹ Ver <http://www.ana.gov.br/cobrancauso/> y <http://www.serla.rj.gov.br/mais/financeiro.asp>

estructura de los órganos colegiados de recursos hídricos, donde se estudia la cobranza por el uso de las aguas, antes de su aprobación por las Plenarias de los respectivos órganos.

Sólo a modo de ejemplo, puede mencionarse la Cámara Técnica de Cobranza — CTCOB, integrante del CNRH, instituida en 2002, integrada por 17 miembros (8 miembros del Poder Público — federal y estadual, 5 usuarios del agua y 4 miembros de organizaciones civiles de recursos hídricos) que, entre 2002 y 2010³⁷², llevó a cabo 64 reuniones con el objetivo de conocer todo el flujo financiero relacionado con la cobranza de los recursos hídricos, identificando las dificultades para la implementación de este instrumento económico y al mismo tiempo, presentando sugerencias y recomendaciones para superar los obstáculos operacionales que rondan esta materia.

A pesar de la dificultad para efectuar la cobranza por el uso de las aguas, hay que registrar que mucho ya se recaudó, al menos, a nivel federal, con la cobranza en los ríos Paraíba do Sul, Piracicaba, Capivari y Jundiaí — PCJ, sin hablar, además, sobre los recursos financieros oriundos del sector eléctrico, donde existen embalses generadores de energía eléctrica (incluyendo la Unión, los Estados y los Municipios), conforme se verá más adelante.

En el caso de la Cuenca del Paraíba do Sul, que involucra los estados de São Paulo, Minas Gerais y Rio de Janeiro, predomina el sector industrial en número de emprendimientos y en el volumen de utilización de recursos hídricos (79 usuarios), seguido por los usuarios del sector de saneamiento (75 usuarios). Fueron ganados con la cobranza, en 2007, cerca de R\$ 6 millones³⁷³.

A su vez, en la Cuenca de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí — PCJ, que involucra los estados de São Paulo y Minas Gerais, predomina el sector industrial en número de emprendimientos (50), seguido por el sector de saneamiento (24). En esta cuenca, lo recaudado alcanzó aproximadamente R\$ 12,8 millones, en 2007, siendo que,

³⁷² Para efecto de este cálculo, fueron computadas las reuniones realizadas hasta el mes de febrero de 2010.

³⁷³ Según menciona el estudio de la ANA (2009).

con respecto a la distribución de la cobranza entre los sectores, se observa que el mayor valor cobrado recae sobre el saneamiento (84%), seguido por la industria (13%).

En el caso del río Paraíba do Sul, los recursos recaudados fueron integralmente repasados por la ANA para la Asociación Pro-Gestión de las Aguas de la Cuenca Hidrográfica del río Paraíba do Sul — AGEVAP, que asumió el papel de “Agencia de Agua” de la respectiva cuenca. Esta transferencia se ha estado dando a través del *contrato de gestión*, para aplicación en inversiones en acciones aprobadas por el Comité para Integración de la Cuenca Hidrográfica del río Paraíba do Sul — CEIVAP. En el transcurso de casi cinco años de implementación de la cobranza, fueron ejecutadas aproximadamente 80 acciones de recuperación de la cuenca, representando una inversión total de R\$ 52,9 millones, de los cuales R\$ 29,4 millones son provenientes de la cobranza y, el resto, proviene del aporte de recursos adicionales (contrapartidas de quien utiliza recursos de la cobranza).

Entre las acciones de gestión de esta cuenca hidrográfica del río Paraíba do Sul, se encuentran en curso los proyectos de educación ambiental, capacitación y campañas de incentivo al uso racional; elaboración de proyectos de plantas de tratamiento de aguas residuales y colectores, interceptores y estaciones de bombeo; además de la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales, recuperación de manantiales y control de erosión³⁷⁴.

Respecto de las cuencas de los ríos PCJ, el monto recaudado fue integralmente repasado por medio de *contrato de gestión* para la Agencia PCJ, que hace el papel de “Agencia de Agua” de esta cuenca, y aplicado en 34 acciones de recuperación de las cuencas aprobadas por los Comités PCJ. Cabe señalar que se obtuvieron recursos adicionales del orden de R\$ 15 millones, que representan un aumento del 68% sobre los recursos de la cobranza, demostrando la capacidad que tiene este instrumento para aprovechar recursos adicionales para las inversiones en estas cuencas. De esta manera, se invirtieron en la recuperación de esta cuenca R\$ 37 millones. Teniendo en cuenta las

³⁷⁴La relación completa de las acciones desarrolladas en la cuenca del río Paraíba do Sul puede obtenerse en la página electrónica de la ANA.

dos cuencas en conjunto, el monto invertido, hasta 2007, fue del orden de R\$ 90 millones.

En cuanto a los recursos financieros relacionados con el uso de los recursos hídricos, ya existen otras fuentes que refuerzan los presupuestos de la Unión, de los Estados y de los Municipios, oriundos del sector eléctrico, donde existen embalses generadores de energía eléctrica. Cabe señalar que estos recursos están garantizados por disposiciones constitucionales³⁷⁵ y que fueron disciplinados por la Ley n° 7.990/89, que estableció el valor de la compensación financiera a ser pago por las usinas hidroeléctricas.

Según esta Ley, la compensación por la utilización de recursos hídricos, para fines de generación de energía eléctrica es de 6% (seis por ciento) sobre el valor de la energía producida, que es pagada por los concesionarios de servicio de energía eléctrica para la Unión, a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en cuyos territorios se encuentren instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica, o que tengan zonas invadidas por aguas de los respectivos embalses³⁷⁶. De esta cantidad, 45% se destinan a los Estados y 45% a los municipios; 3% para el Ministerio del Medio Ambiente — MMA; 3% para el Ministerio de Minas y Energía — MME; 4% al Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico — FNDCT³⁷⁷.

Cabe recordar que fue incrementado el nuevo porcentaje para la cobranza por el uso de recursos hídricos del sector eléctrico (0,75%), a título de compensación financiera por el uso de recursos hídricos, cuya destinación es el MMA/ANA³⁷⁸. Este porcentaje destinado al MMA debe ser aplicado **prioritariamente** en la cuenca hidrográfica en que fueron generados y se utilizan en el financiamiento de estudios, programas, proyectos y obras incluidos en los Planes de Recursos Hídricos y en el pago de los costos de implantación y costo administrativo de los órganos y entidades integrantes del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos³⁷⁹, pudiendo ser

³⁷⁵ Ver el contenido del § 1º del art. 20 de CF/88.

³⁷⁶ Las Leyes que inciden sobre Compensación Financiera por la utilización de recursos hídricos y la cobranza por el uso de recursos hídricos del sector hidroeléctrico son las Leyes n° 8.001/90, n° 9.433/97; n° 9.984/00 y n° 9.993/00.

³⁷⁷ Según redacción dada por las Leyes n° 9.984/00 y n° 9.993/00, que alteraron la redacción del parágrafo I del § 1º del art. 17 de la Ley n° 9.648/98.

³⁷⁸ Ver dispositivos de la Ley n° 9.984/00.

³⁷⁹ De acuerdo con la previsión del art. 22 de la Ley n. 9.433/97.

aplicados, aún, a fondo perdido en proyectos y obras que alteren, de modo considerado beneficioso a la colectividad, la calidad, la cantidad y el régimen de flujo de un cuerpo de agua.

Además de esta compensación financiera, existen las regalías pagadas por la Itaipu Binacional, que, también, son repasadas a los consumidores finales. La Agencia Nacional de Energía Eléctrica — ANEEL gestiona lo recaudado y la distribución de estos recursos.

Teniendo en cuenta todo este aporte de recursos financieros, sumados a los del área estadual y municipal, puede estimarse que, en 2007, alcanzaron un valor próximo a los R\$ 8 mil millones, valor éste que puede considerarse adecuado para la atención mínima de las demandas sectoriales. Sin embargo, continúa habiendo una importante restricción para la realización de obras, medidas y acciones planificadas para el sector de recursos hídricos debido a la contención (“contingenciamiento”)³⁸⁰ de recursos financieros que ha ocurrido anualmente³⁸¹.

Todavía sobre los recursos oriundos de la cobranza de recursos hídricos, a nivel de los estados, fueron creados veinticuatro fondos estaduais, de los cuales nueve, todavía no fueron reglamentados³⁸². Además, hasta 2007, sólo los estados del Pará, Roraima y el Distrito Federal, no tenían previsión legal estableciendo la institución del fondo de los recursos hídricos.

Cabe señalar que, de los fondos estaduais existentes, hasta 2008, sólo ocho se encuentran en funcionamiento³⁸³, cuyas fuentes de recursos son las contribuciones financieras relativas al uso de los recursos hídricos, las regalías de Itaipu, las compensaciones financieras por la producción de petróleo y gas natural, recursos fiscales ordinarios, multas y otros.

³⁸⁰ La palabra “contingenciamiento” significa: restricción de gastos previstos en el Presupuesto Anual impuesta por Decreto presidencial a las unidades ejecutoras de las programaciones. En cuanto los valores estén en contención no puede haber contratación de cualquier servicio o compra de productos con estos recursos. <http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/57654.html>

³⁸¹ Ver estudio de ANA (2009).

³⁸² No fueron reglamentados los instrumentos legales referentes a los fondos estaduais en los Estados de Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo, Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia y Tocantins.

³⁸³ Los fondos estaduais que se encuentran en funcionamiento son los de Minas Gerais, Mato Grosso, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Sergipe y São Paulo.

Se constata que existe, efectivamente, un gran potencial para obtener recursos financieros con la recaudación por el uso del agua. Sin embargo cabe destacar que, en muchas cuencas hidrográficas no existen atributos físicos o económicos que garanticen la efectividad de esta cobranza. En estos casos, podrán recibir recursos financieros oriundos de las cuencas donde se llevó a cabo la cobranza, porque los recursos se utilizarán **prioritariamente** en la cuenca de recaudación, no tratándose, por lo tanto, de aplicación **exclusiva** en la cuenca hidrográfica en la que estos recursos fueron originados. Esta asignación de recursos financieros para fuera de la cuenca de recaudación se ha constituido en una de las grandes preocupaciones de los que pagan por el uso del agua. Puede decirse que, en general, se comprendió la importancia de la remuneración por el uso de los recursos hídricos, sin embargo, esto tendría sentido si los fondos recaudados fueran aplicados en beneficio de los que pagan, es decir, mediante la aplicación de estos recursos en la misma cuenca de recaudación de fondos.

5.4.5. El Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos

El Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos objetiva reunir, dar consistencia y divulgar los datos e informaciones cualitativas y cuantitativas de los recursos hídricos. Busca la actualización de las informaciones sobre disponibilidad y demanda de recursos y ofrecer subsidios para la elaboración de los Planes de Recursos Hídricos.

La garantía para toda la sociedad, con respecto al acceso a los datos e informaciones, se constituye en uno de los principios del Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos³⁸⁴ y también, requisito previo para una gestión participativa. Se destaca la importancia de los *sitios* web de la Unión, de los Estados y de los Comités de Cuencas Hidrográficas para la difusión de las informaciones sobre la gestión de los recursos hídricos, que contiene los registros de reuniones, material visual utilizado en las reuniones, y todo lo que orienta la toma de decisiones por parte de los miembros de los órganos colegiados, pudiendo monitorearse por la *Internet*, toda la dinámica de esta gestión integrada de los recursos hídricos, por quien quiera que sea.

³⁸⁴ Ver parágrafo III del art. 26 de la Ley n° 9.433/97.

Este instrumento apoya técnicamente todos los demás instrumentos gerenciales, ya que, sin la sistematización de las informaciones, sin una contabilidad hídrica adecuada, no es posible hablar de Planes de Recursos Hídricos, Otorgamiento, Cobranza y Encuadramiento de los cursos de agua.

De hecho, no se consigue imaginar cómo el Poder Público podría conceder los pedidos de otorgamiento por el uso del agua si no se apoya en una contabilidad hídrica consistente, porque, de lo contrario, existe el riesgo de autorizar el uso de aguas más allá de su disponibilidad, inviabilizando económicamente los emprendimientos futuros y los ya existentes. Por lo tanto, la responsabilidad de los órganos gestores y ejecutores de la política hídrica nacional y estatales es muy grande, ya que la falta de un sistema de esta naturaleza compromete los actos del Poder Público, pudiendo causar problemas para la economía y para el abastecimiento humano, además de causar daños al medio ambiente.

En este sentido, se entiende por qué se dice que la gestión de las aguas tiene fuerte base técnica, hecho éste señalado cuando se mencionó la experiencia de Francia y de España, en el Capítulo anterior (ítems 4.5.3. y 4.5.4), así como se puede reforzar esta idea, en el caso de Brasil y de cualquier otro lugar, en razón del rigor técnico que esta contabilidad requiere.

CUADRO IX- Participación social y aplicación de los instrumentos económicos y de apoyo técnico

INSTRUMENTO	DEFINICIÓN	RESULTADOS OBTENIDOS (hasta 2008)	PARTICIPACIÓN SOCIAL	
			PREVISIÓN LEGAL	SITUACIÓN OBSERVADA
1. INSTRUMENTO ECONÓMICO				
4. Cobranza por el uso del agua	La cobranza deriva de la utilización de un bien público, de la exploración del patrimonio público o de la prestación de servicio público, constituyéndose en ingreso patrimonial. Son objetivos de la cobranza: el reconocimiento de que el agua es un bien dotado de valor económico; el incentivo a la racionalización del uso del agua; y la obtención de recursos financieros para financiar programas e intervenciones mencionados en los planes de recursos hídricos.	La cobranza se ha estado dando en las Cuencas Hidrográficas de los ríos de dominio público de la Unión: Paraíba do Sul (desde marzo de 2003); Piracicaba, Capivari y Jundiaí (desde 2005), más allá de la cobranza de las aguas del río São Francisco (2010). Datos de la Unión apuntan a ganancias del orden de R\$ 8 mil millones, en 2007, computándose los recursos oriundos de la cobranza de los recursos hídricos y que se refieren a la Unión, los Estados y los Municipios. Los Estados que están cobrando por el uso del agua, son: Ceará, São Paulo, Rio de Janeiro y Bahia. Se están realizando estudios para llevar a cabo la cobranza en cuatro Estados más. Se encuentran en funcionamiento los Fondos de Recursos Hídricos de 8 Estados.	Le compete al CNRH establecer criterios generales para el otorgamiento de derechos de uso de recursos hídricos y para la cobranza por su uso. A los Comités de Cuenca Hidrográfica les compete establecer los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos y sugerir los valores a ser cobrados. Les corresponde a los Consejos Nacional y Estaduales de Recursos Hídricos, así como les compete a los Comités de Cuencas, aprobar los respectivos Planes de Recursos Hídricos, en los cuales constan las directrices y los criterios para la cobranza por el uso de estos recursos ³⁸⁵ .	La cobranza no se efectiva sin la participación de los actores intervinientes. En este sentido, se constata, en general, la participación de los órganos colegiados en la definición de los valores a ser cobrados. Las Cámaras Técnicas estudian la cobranza por el uso de las aguas y discuten la temática antes de su aprobación por las plenarias de los respectivos órganos. Se destaca la importante participación de los miembros de la Cámara Técnica de Cobranza – CTCOB, del CNRH, instituida en 2002, con 17 miembros (8 miembros del Poder Público – Federal y Estadual, 5 usuarios del agua y 4 miembros de organizaciones civiles de recursos hídricos). Se obtuvieron recursos del orden de R\$ 8 mil millones en 2007, aunque existan dificultades para la aplicación de estos recursos por barreras burocráticas, entre otros.
2. INSTRUMENTO DE APOYO TECNICO				
5. Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos	El Sistema tiene como objetivo reunir, dar consistencia y divulgar los datos e informaciones cualitativas y cuantitativas de los recursos hídricos. Busca la actualización de las informaciones sobre disponibilidad y demanda de recursos y proveer subsidios para la elaboración de los Planes de Recursos Hídricos.	La Unión y 14 Estados cuentan con Sistemas de Información implantados.	La garantía de acceso a toda la sociedad a los datos e informaciones se constituye en uno de los principios para el funcionamiento del Sistema de Informaciones sobre Recursos Hídricos ³⁸⁶ .	Importancia de los <i>sitios</i> de la Unión, de los Estados y de los Comités de Cuencas Hidrográficas para la difusión de las informaciones a la sociedad, sobre la gestión de los recursos hídricos.

Fuente: Cuadro organizado por la investigadora, según informaciones obtenidas en <http://conjuntura.ana.gov.br> (2009).

³⁸⁵ Ver inciso IX del art. 7º; inciso X del art. 35; e inciso VI del art. 38, todos de la Ley nº 9.433/97.

³⁸⁶ Ver inciso III del art. 26 de la Ley nº 9.433/97.

CUADRO X — Aplicación de los instrumentos de gestión de los recursos hídricos e institución de colegiados (hasta 2008/2009)

REGIÓN	UNIDADES DE ENTES FEDERAD.	INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA HÍDRICA (26 ESTADOS Y 1 DISTRITO FEDERAL)						COLEGIADOS		FONDO
		Plan Nacio/Estad.	Plan Cuenca	Encuadramiento	Otorgamiento	Cobranza	Sistema Inf.	Nacional / Estadual	Comité Cuenca	
	UNIÓN	X	X(3) ▪(3)	X	X	X	X	X	8	
	ESTADOS Y DISTRITO FEDERAL									
NORTE	Acre	---	---	---	---	---	X	---	---	
	Amapá	---	---	---	---	---	X	---	---	
	Amazonas	---	---	---	---	---	X	X	1	
	Para	---	---	---	---	---	X	X	---	
	Rondônia	---	---	---	X	---	---	X	---	
	Roraima	---	---	---	---	---	---	---	---	
	Tocantins	▪	X	---	X	---	---	X	---	
CENTRO-OESTE	Distr. Fed.	▪	---	---	X	---	---	X	---	
	Goiás	X	---	---	X	---	---	X	1	
	Mato Grosso	X (2009)	---	---	X	---	---	X	1	X
	Mato Grosso do Sul	X (2009)	---	X	---	---	---	X	1	
NORDESTE	Alagoas	---	X	X	X	---	---	X	5	
	Bahía	X	X	X	X	X	X	X	6	
	Ceará	X	X	---	X	X	X	X	10	
	Maranhão	---	---	---	---	---	---	X	---	
	Paraíba	X	X	X	X	▪	X	X	2	
	Pernambuco	X	X	---	X	---	X	X	6	X
	Piauí	---	X	---	X	---	X	X	---	
	Rio G. Norte	X	X	X	X	---	X	X	1	X
	Sergipe	---	X	---	X	---	X	X	3	X
SUDESTE	Esp.Santo	X	X	---	X	---	---	X	9	
	M. Gerais	▪	X	X	X	▪	---	X	28	X
	Rio Janeiro	---	X	---	X	X	---	X	5	X
	São Paulo	X	X	X	X	X	X	X	21	X
SUR	Paraná	X (2009)	---	X	X	▪	X	X	4	
	Rio G. Sul	▪	---	X	X	▪	---	X	21	X
	S. Catarina	▪	---	X	---	---	X	X	16	
TOTAL		8 Planes	79 Planes	11 Unid. Feder.	20 Unid. Feder.	5 Unid. Feder.	15 Unid. Feder.	25 Unid. Feder.	149 Comités	8 fondos

Fuente: Organización de las informaciones elaboradas por la investigadora, a partir de las informaciones del estudio Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil (ANA, 2009). <http://conjuntura.ana.gov.br/>. (Base de la información: 2007 a 2009). Total de Unidades de la Federación: 28 (Unión, 26 Estados y 1 Distrito Federal). Ver Regiones Brasileñas y Unidades de la Federación en el ANEXO I de este estudio. Legenda X - Instrumento o Colegiado Existente; ▪ Estudio en curso; --- Instrumento o Colegiado Inexistente.

Con respecto a la aplicabilidad efectiva de ese instrumento, a nivel de los Estados, se verifica que, hasta 2007, 14 unidades de la Federación poseían sistemas de informaciones estaduais de recursos hídricos, lo que muestra el montaje de estas unidades federadas para mejor viabilizar la aplicación de la política hídrica nacional, inclusive porque la demanda por el otorgamiento de uso del agua ha estado creciendo a un ritmo acelerado, como se mostró en el ítem 5.3. de este Capítulo, como se verifica en las informaciones condensadas en los CUADROS IX y X, con informaciones del año 2008.

Las informaciones relativas a la situación de la aplicación de los instrumentos de gestión de las aguas, así como sobre la existencia de órganos colegiados se presentan en el CUADRO X, cuyas informaciones se basaron principalmente en el Informe de *Conjuntura dos Recursos Hídricos do Brasil* (ANA, 2009), que adoptó como límite temporal de las informaciones los años 2007/2008, que corresponde al límite del segmento temporal adoptado en esta investigación.

5.5. Consideraciones generales

5.5.1. La implementación de los instrumentos gerenciales

A partir de las informaciones sistematizadas en el CUADRO X es posible deducir que las Regiones Sudeste y Nordeste se encuentran con los instrumentos de gestión de los recursos hídricos en fase más adelantada de implementación, siendo que en las Regiones Norte y Centro-Oeste, la aplicación de estos instrumentos se encuentra en fase muy embrionaria.

La implantación de los instrumentos de acompañamiento, en alguna medida, se ha venido realizando en las áreas donde los conflictos se explicitaron de forma más contundente, o sea, donde existe la mayor concentración de problemas relacionados con el desequilibrio entre la demanda y el consumo de agua.

Aun cuando se considere la calidad de los sistemas de informaciones implantados en las unidades federadas, se constata que ellos se están viabilizando, hecho éste bastante positivo. Además, las informaciones son importantes para el Poder Público que otorga el derecho de uso de aguas de su dominio público, así como son esenciales para informar a la sociedad en general, especialmente en el momento de la toma de decisiones en los colegiados de recursos hídricos, donde el Poder Público, los usuarios del agua y las representaciones de la sociedad civil deben deliberar en nombre colectivo.

El instrumento del otorgamiento de derecho de uso de los recursos hídricos, a su vez, se está implementado de forma generalizada, logrando el mayor éxito entre los seis instrumentos de la política hídrica nacional. Ocurre que su viabilidad debería darse después de la existencia de planes de recursos hídricos, o incluso después de la implementación del encuadramiento de los cursos de agua, previamente aprobados por los respectivos colegiados, hecho éste que, como se vio, no está ocurriendo.

Con respecto a los recursos financieros oriundos de la cobranza por el uso de la agua, conforme diagnóstico de la ANA (2009), se encuentran disponibles y ya suman un monto expresivo que posibilita la ejecución de una buena gestión de los recursos hídricos, especialmente donde esa cobranza ya se implementó, verificándose que diversos proyectos de interés colectivo se encuentran en curso. Ocurre que se concentran en zonas restrictas del territorio, pues en la mayor parte no se conseguirá obtener recursos financieros en razón de que no existen actividades económicas capaces de garantizar su efectiva cobranza.

En las cuencas hidrográficas en que no se realice la cobranza, los comités de cuenca, aunque formados, quedarán restrictos en su actuación, pues dejarán de establecer los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos y sugerir los valores a ser cobrados³⁸⁷, cuyo ejercicio de esta competencia ha sido uno de los mayores atractivos para la disputa de vacantes para integrar los miembros de esos colegiados.

³⁸⁷ En conformidad con el contenido explicitado en el párrafo VI del art. 38 de la Ley n° 9.433/97. En este artículo se encuentran establecidas las competencias de los comités de cuencas hidrográficas.

Además, para que la cobranza sea exitosa como instrumento de gestión de las aguas, hay que contar con una buena base de participación y organización de la sociedad. Su implementación, aunque prometedora, ha estado haciéndose de manera lenta, siendo establecida sólo en las áreas más críticas, debido a la gran concentración poblacional y de actividades económicas (como en el caso de la Región Sudeste, y particularmente, en los estados de São Paulo y Rio de Janeiro) y en zona de escasez hídrica, como en el caso de la Región Nordeste de Brasil (donde la cobranza se hizo efectiva, aunque parcialmente, en los estados de Ceará y de Bahia).

Además, sin la cobranza, no habrá condiciones de viabilizar la creación de las Agencias de Agua, pues ellas solamente podrán ser instituidas desde que cumplan dos importantes requisitos: a) la existencia previa del respectivo comité de cuenca hidrográfica y b) la viabilidad financiera asegurada por la cobranza del uso de los recursos hídricos en su área de actuación. Estas Agencias de Agua, para ser instituidas dependen de la autorización del Consejo Nacional de Recursos Hídricos o de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos, según la esfera administrativa involucrada, mediante solicitud de uno o más comités de cuenca hidrográfica³⁸⁸.

Así, la eficacia de la aplicación de este instrumento económico — la cobranza por el uso de recursos hídricos — tiene repercusiones directas sobre la participación social, y viceversa, porque, sin la cobranza no existirá la Agencia de Agua y, sin ella, los comités de cuencas hidrográficas no tienen un agente técnico-operacional específico para viabilizar sus decisiones. En caso de no existir las Agencias de Aguas, todo dependerá del órgano gestor de recursos hídricos, que tiene bajo su responsabilidad viabilizar la gestión integrada de los recursos hídricos en todo su territorio, es decir, en todo el país (en el caso de la Agencia Nacional de Aguas — ANA, órgano de la estructura administrativa de la Unión), o en todo el Estado o Distrito (en el caso de los órganos gestores de los Estados/Distrito Federal), con poca condición de dar eficiencia a esta gestión hídrica.

³⁸⁸ Ver las disposiciones de los arts. 42 y 43 de la Ley nº 9.433/97.

Nunca está de más recordar que, sin el funcionamiento de las Agencias de Agua, no se cumple el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, que termina siendo incompleto, para el desaliento de todos los que actúan en esta área.

Se destacó, también, en el ítem 2.5.4. del Capítulo II de este estudio, que la cobranza simboliza el pasaje del modelo burocrático para el modelo gerencial de Administración Pública. La historia de la burocracia brasileña ha demostrado que es necesario que exista su financiación para que se posibilite la sustentación de un nuevo modelo de Administración Pública, definido en el Plan Director de la Reforma del Estado Brasileño de 1995.

Así, la propia Política Nacional de Recursos Hídricos, referente a las aguas dulces brasileñas, mediante la institución de la cobranza por el uso de las aguas, trató de asegurar el mecanismo financiero capaz de realizar el cambio para el modelo gerencial. De esta manera, refuerza la tesis de que la cobranza por el uso de los recursos hídricos es providencial para que esta nueva etapa de la burocracia brasileña pueda viabilizar el nuevo modelo de Administración Pública.

5.5.2. Aspectos institucionales: los colegiados de recursos hídricos

Aunque se presenta una síntesis en el CUADRO X, es necesario comentar la cuestión de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos, puesto que sólo en tres Estados brasileños, todos situados en la Región Norte de Brasil (Acre, Amapá y Roraima, todos localizados en la Amazonia Brasileña), no contaban con su efectivo funcionamiento hasta el período de 2007/2008. Así, 25 de las 28 unidades de la federación disponen de sus Consejos de Recursos Hídricos, incluyéndose en este cálculo el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH, a nivel de la Unión, que funciona de forma sistemática y vigorosa, desde 1998.

Con respecto a los colegiados relativos a los comités de cuencas hidrográficas, el 73,8% de ellos se encuentran en las Regiones Sur y Sudeste, donde hay mayor concentración de la población y de la producción nacional, siendo que, en la Región Nordeste, donde vigora el clima semiárido, con fuerte escasez hídrica, se encuentran el 23,4% de estos comités. De esta manera, sólo el 2,8% de estos colegiados se encuentran

en las Regiones Norte y Centro-Oeste del país, con carencia de organización de su base institucional, para hacer esta gestión hídrica con mayor efectividad.

Cabe destacar que las deliberaciones de los colegiados tienen efecto *erga omnes*, o sea, sus decisiones deben ser respetadas y cumplidas por todos los que se encuentran en su área de actuación, lo que muestra su importancia institucional.

Hay que destacar, además, que fueron apuntados problemas relacionados con el hecho de que los instrumentos de la política hídrica no siempre están siendo implementados según las disposiciones legales. Así, para que un estudio sea considerado un Plan de Recursos Hídricos, es necesario que el mismo sea aprobado por los respectivos órganos colegiados (consejos o comités de cuencas hidrográficas), hecho éste que no siempre se produce. De esta manera, el carácter deliberativo queda comprometido, ya que muchos planes no fueron presentados a los respectivos órganos para su aprobación. Además de eso, incluso si ellos han sido aprobados por los referidos órganos colegiados, no siempre se aplican, causando que, a menudo, los planes de recursos hídricos acaben constituyéndose en pieza de carácter informativo, sólo de importancia histórica.

Se mencionó, también, que con el paso del tiempo van surgiendo figuras institucionales nuevas, que no estaban contempladas cuando se produjo la institución del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, a ejemplo de la aprobación del Plan de Recursos Hídricos sin la existencia de su respectivo comité de cuenca, dándose dicha aprobación por otro órgano colegiado de carácter nacional (CNRH), como ocurrió con el Plan de Recursos Hídricos de Cuenca Tocantins-Araguaia, utilizándose un “Consejo Gestor” compuesto por representaciones de los órganos del Poder Público, de la Unión y de los Estados, sin la participación de los usuarios del agua y de las representaciones de la sociedad civil.

Al mismo tiempo que se apunta que esto se constituye en un desvío con relación a la legislación vigente, hay que considerar la existencia de un país de gran diversidad regional, tanto desde el punto de vista físico, biótico, histórico y cultural que, por supuesto, no podrá responder de la misma manera a todos los desafíos de esta gestión

integrada de las aguas. En ese caso, puede citarse también como ejemplo, la *asignación negociada del agua*, como ocurre en el Ceará.

Tampoco se puede dejar de mencionar que no todo está ocurriendo de la manera como la sociedad civil esperaba. La democracia de las aguas no contaba con lo sucedido en el Comité del São Francisco, en el momento en que se contrarió el deseo del Gobierno Federal. No se puede dejar de reconocer que el proceso participativo fue colocado en jaque, demostrando la fragilidad de este proceso participativo que expuso la existencia de desequilibrio entre las fuerzas que actúan en el proceso de negociación de los múltiples usos de las aguas.

Aun así, aunque se constate que, en muchos aspectos, el ritmo de implantación de los instrumentos de gestión de los recursos hídricos ha sido lento, no puede dejar de mencionarse que muchos resultados se lograron gracias a la participación efectiva de los actores involucrados en el proceso de construcción e implantación de la política hídrica nacional.

5.5.3. Las deliberaciones de los órganos colegiados de recursos hídricos frente a las otras instancias políticas

Puede atribuirse el hecho que se produjo en el ámbito del Comité de Cuenca Hidrográfica del São Francisco como un ejemplo de la dificultad de identificar lo que tiene carácter regional, nacional o, inclusive, global. El río São Francisco es considerado el río de la Integración Nacional, por lo tanto es incuestionable su importancia nacional. Sin embargo, teniendo en cuenta que los datos muestran la velocidad con que viene concediéndose el otorgamiento de uso del agua en Brasil, así como la velocidad con que se expande la agricultura en su territorio, en especial la agricultura de regadío, resulta fácil comprender por qué esta cuestión acabaría por no quedar sujeta a las decisiones de un órgano de carácter regional.

Además, la Resolución CNRH nº 47/2005, que aprobó la transposición del río São Francisco, fue justificada en razón de que se trataba de un proyecto de

aprovechamiento de recursos hídricos cuyas repercusiones extrapolen el ámbito de los Estados en que serán implantados, de ahí su carácter nacional³⁸⁹.

De este modo, considerándose el carácter estratégico que el agua representa para el país, y considerando que la Ley n° 9.433/97 asigna que se tome la deliberación de forma descentralizada, por lo tanto a nivel de cuencas hidrográficas, ¿cómo descentralizar esta gestión, ya que, a nivel regional, no pueden ser resueltas cuestiones de importancia nacional?

Considerando, además, como se mencionó en el Capítulo II de este estudio, la dificultad del ejercicio de la “función de planificar” en un moderno Estado Nacional, por motivo de que las causas y las consecuencias no se encuentran bajo el "efectivo control" de este Estado, se confirma la idea de que las cuestiones relacionadas con la territorialidad pasan por difíciles momentos.

Aunque sea muy difícil “planificar” en las condiciones apuntadas, se sabe que la más importante de las deliberaciones de los órganos colegiados de recursos hídricos es, justamente, la aprobación y el acompañamiento de los instrumentos de planificación (planes de recursos hídricos y encuadramiento). Ocurre, sin embargo, como se constató, y quizás en función de las dificultades señaladas, que estos instrumentos no han conseguido todavía cumplir su función con satisfacción.

Sobre la participación de los entes federados en el proceso de gestión de las aguas dulces brasileñas, la Unión viene mostrando el camino y conduciendo a largos pasos el ritmo que debe ser dado a la implementación de esta política pública, promoviendo la viabilidad de todos los instrumentos, a menudo en carácter pionero, como se ha verificado, especialmente, en el caso de la cobranza por el uso de los recursos hídricos.

Debe señalarse que, en primer lugar, fueron los Estados los que demostraron la importancia de disciplinar esta materia, especialmente en cuanto a los aspectos

³⁸⁹ La Resolución CNRH n° 47/2005 hizo mención expresa al inciso III del art. 35 de la Ley n° 9.433/97, para justificar la aprobación del aprovechamiento hídrico del Proyecto de Integración del río São Francisco con Cuencas Hidrográficas del Nordeste Septentrional.

institucionales involucrados y por lo tanto, avanzaron más rápidamente, especialmente los estados de São Paulo, Rio Grande do Sul y Ceará. Sin embargo, con la promulgación de la Ley nº 9.433/97 y, más específicamente con la creación de la ANA, en el año 2000, pueden verse grandes avances en la esfera federal.

El federalismo brasileño, por sí sólo constituye en una compleja forma de organización de Estado, que viene siendo, paulatinamente, construido a lo largo de su historia político-administrativa, observándose numerosas dificultades para compatibilizar e integrar las relaciones intergubernamentales (RIG), tanto en el nivel vertical (entre la Unión, Estados/Distrito Federal y Municipios), como en el nivel horizontal (dentro de un mismo nivel gubernamental).

A pesar de esta dificultad en lidiar con las varias escalas territoriales y políticas relacionadas con el federalismo brasileño, que cuenta con la Unión, 26 estados, un Distrito Federal y 5.561 municipios, todavía se agrega otra, que se refiere a la inserción y la superposición de una nueva base territorial de planificación, que es la cuenca hidrográfica.

Teniendo en cuenta el carácter regional de una cuenca hidrográfica, y verificándose que el 80% del territorio nacional se encuentra bajo la égida de cuencas hidrográficas de interés de la Unión, por albergar a las aguas de su dominio público que atraviesan varios estados brasileños, puede suponerse que lo que aconteció con el Comité de Cuenca del río São Francisco podrá ocurrir en otras ocasiones, debido a la prevalencia del interés nacional, para el desánimo de aquellos que apuestan en la participación social para la construcción de una política pública, en consonancia con los vientos que soplan en el nuevo siglo XXI.

De hecho, en el ámbito de un comité de cuenca hidrográfica difícilmente se conseguirá comprender su especificidad por la óptica de lo “nacional”. Para un comité de cuenca, la óptica será siempre la del territorio de la propia cuenca y de los intereses de aquellos que en él residen y cuyos electos allí tienen escaño para representar los intereses de su segmento. De todos modos, los miembros del comité se encuentran para servir al fundamento de la política hídrica nacional, de que el agua es un recurso natural limitado, dotado de valor económico al que debe proporcionarse el uso múltiple.

Así, frente a estos hechos, se constata que se inauguró un nuevo tipo de conflicto, hasta entonces no evidenciado: conflictos entre “lo local” y “lo regional”; así como entre “lo regional” y “lo nacional” y, a lo que parece, siempre prevalecerá el “interés” último, ya que la temática de las aguas tiene carácter estratégico nacional, hecho este determinado, inequívocamente, por la Constitución Federal/88 al establecer que esta materia es uno de aquellos temas de competencia privativa de la Unión³⁹⁰.

En cuanto a la relación entre “lo nacional y lo global”, los límites nacionales han prevalecido con respecto a la aplicación de las normas, sin embargo, existen tenues líneas entre un mundo y otro, con gran dificultad para saber dónde uno “comienza” y dónde el otro “termina”, fortaleciendo la idea de que existen importantes vínculos entre los Estados Nacionales con el mundo global, potencializando la globalización, tal como se comentó anteriormente, en los capítulos iniciales de esta investigación. Así puede entenderse el porqué de no escucharse el clamor de la sociedad para no transponer las aguas del río São Francisco, porque, en este mundo globalizado, el papel de Brasil está muy vinculado a la producción de *commodities*.

De hecho, los Estados Nacionales, en el contexto del mundo globalizado, deben resolver problemas que no fueron creados por ellos, pero cuya respuesta tiene que venir, necesariamente, a través de ellos. Se sabe que los límites de los territorios nacionales son respetados cuando el asunto se refiere a la protección legal de los bienes materiales e inmateriales. Así, una ley de aguas en Brasil se sitúa en la coyuntura de la crisis mundial del agua, y sus problemas deben resolverse “internamente”.

5.5.4. Globalización y participación social

Al partirse de la premisa de que los Estados Nacionales potencializan la globalización y trabajan para su implantación, ¿cuál será el futuro de la participación en este proceso global por demanda de agua en los insumos productivos, en el actual momento histórico del capitalismo global y, en particular, en Brasil, detentor de una de las mayores fronteras hídricas del mundo? ¿Es posible la coexistencia entre la

³⁹⁰ Ver competencia constitucional establecida en el parágrafo IV del art. 22 de la Constitución Federal/88, que le atribuye a la Unión legislar privativamente sobre aguas, entre otros asuntos.

democracia y la globalización? En el caso de que la respuesta sea afirmativa, ¿cuáles serán los límites de esta democracia participativa, con respecto a los procesos participativos? En otras palabras: ¿Hasta dónde ella conseguirá llegar? ¿Cómo defenderá su soberanía caso Brasil y otros Estados Nacionales trabajen efectivamente para viabilizar la globalización?

Frente a estas cuestiones, cabe preguntar: ¿Cómo tratará Brasil a los miembros de los órganos colegiados de recursos hídricos? ¿De la misma manera que fueron tratados en el Comité del río São Francisco? ¿Qué capacidad de toma de decisiones y de negociación existe en un órgano de recursos hídricos donde las fuerzas involucradas son tan desiguales entre los que en él participan? ¿Es posible hablar de gestión descentralizada y participativa cuando las esferas de toma de decisiones regionales deben someterse al “interés nacional”?

Ya se mencionó en el Capítulo II de este estudio sobre el “debilitamiento del poder de los Estados Nacionales” y de la incertidumbre con relación a la real democratización de estos Estados. Además, en el Capítulo III se prevé la existencia de diversos tipos de democracia y, en particular, en el caso de los países dependientes como es el caso de Brasil, de América Latina y del Caribe, se habló de democracia incipiente, imperfecta, incompleta, dirigida, limitada, de masa, conservadora, restringida, posible, responsable, de conflicto, de votantes, democracia “sin pueblo”. ¿Cuál de ellas se aplica al caso de la democracia de las aguas?

Ante las dificultades señaladas hasta aquí, ¿conseguiría este Estado Nacional administrar las aguas dulces sin la participación efectiva de los interesados? Y si esos interesados pasaran a “desinteresarse” por la *gestión participativa y descentralizada de los recursos hídricos*? ¿Conseguiría el Estado hacerlo? ¿Estaría esa participación limitada sólo en el sentido de buscar y hacer entender la necesidad de costear este sistema de gestión?

En este contexto, ¿cuál es el futuro de esta gestión descentralizada y participativa? ¿Serían las fuerzas sociales, que se contraponen en estos órganos colegiados, capaces de contener las exigencias del mundo global y de hacer prevalecer

las demandas regionales o, mismo, locales? ¿Existe la posibilidad de garantizarse la equidad entre las fuerzas que mueven los actores de este escenario de poder?

Algunas de estas cuestiones podrán responderse a la luz del análisis de lo que expresaron los diversos actores que tienen actuación efectiva en la construcción de la política hídrica del país y cuya manifestación es objeto de análisis específico en los Capítulos VI y VII de este estudio, y consolidadas en el Capítulo VIII.

CAPITULO VI — LOS ÓRGANOS COLEGIADOS NACIONAL Y ESTADUALES DE RECURSOS HÍDRICOS: PERCEPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS CON RELACIÓN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA DEL AGUA

6.1. Del universo de análisis

En este Capítulo se presentan los resultados de la aplicación de los cuestionarios a las representaciones que tienen escaño en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH y en los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de São Paulo/SP, Rio Grande do Sul/RS y de Bahia/BA. En el capítulo siguiente se presentarán los comentarios sobre las entrevistas de los miembros de los seis Comités de Cuencas Hidrográficas (dos de cada estado mencionado), completando, así, el sondeo de opinión entre los miembros de los órganos colegiados de recursos hídricos.

Las experiencias de São Paulo y de Rio Grande do Sul representan verdaderos hitos en la gestión de las aguas brasileñas, que han contribuido, sin duda, al impulso de una política específica para la gestión integrada de los recursos hídricos. A su vez, la experiencia de Bahia fue seleccionada como un indicativo de la gestión realizada en el semiárido brasileño, donde hay una gran escasez hídrica.

Cabe destacar que las entrevistas con los miembros de los órganos colegiados de recursos hídricos fueron de tipo cualitativo, a título de sondeo entre los diversos representantes del sector público, de los usuarios y de la sociedad en general, con respecto al sentimiento existente con relación a la gestión participativa y descentralizada de las aguas.

Así, los resultados no presentan rigor estadístico, pero sirven para ilustrar cómo de importantes personajes del “mundo de la gestión de las aguas” perciben el fenómeno de la moderna gestión de los recursos hídricos.

Se trata de una exploración perceptiva junto con algunas personas que fueron elegidas en razón del papel que desempeñan en el proceso de construcción de esta nueva

política pública, ya sea por su antigua militancia en la temática hídrica, ya sea por el segmento que representan, o incluso por la dedicación a la causa pública, ya que la gestión de los recursos hídricos, como se mencionó en el Capítulo III de este estudio, no es más que una “política pública de carácter no exclusivamente estatal”, donde la dedicación de aquellos que participan se reviste de “*munus publicum*”³⁸⁰.

Los entrevistados, de hecho, actúan a partir de un tipo de representación, de base asociativa, como se comentó en el ítem 3.2.3. del Capítulo III de este estudio, en un contexto que expresa la nueva contractualidad entre Poder Público y sociedad civil³⁸¹.

A pesar de las constataciones de los autores españoles, de que desde la década del 80, la *participación de base asociativa* ya estaba mostrando limitaciones, especialmente en razón de las dudas existentes sobre la representatividad de los grupos participantes, con relación al conjunto del tejido asociativo³⁸², para Brasil, que había salido de dos décadas de Dictadura Militar, este tipo de participación abría una gran posibilidad de compromiso de la sociedad en la construcción de políticas públicas, sobre bases democráticas.

A finales de los años 80, más precisamente en el año 1988 surgió un órganos colegiado de recursos hídricos verdaderamente participativo: el Comité del *Rio dos Sinos* — COMITESINOS. En aquel momento no se sabía, de hecho, cuál sería su naturaleza jurídica, como se explicita en el ítem 6.4 de este Capítulo, cuando se pone de relieve la experiencia pionera de Rio Grande do Sul, generándose una gran expectativa con relación a la conducción de la política hídrica a partir de la sociedad civil.

Antes, sin embargo, conviene presentar un pequeño recorrido histórico sobre el origen de los órganos colegiados de recursos hídricos, para que se pueda entender el actual momento institucional.

³⁸⁰ Encargo o función pública.

³⁸¹ Ver ítem 3.1. del Capítulo III de este estudio.

³⁸² Ver las conclusiones de las investigaciones realizadas por GOMÁ & REBOLO (2001, p. 202), como se comentó en el Capítulo III de este estudio, en el ítem 3.2.3., que trata de la “Participación Social y sus Principales Dificultades.

6. 2. Los órganos colegiados precursores de recursos hídricos en Brasil

La idea de la actuación de la Administración Pública por cuenca hidrográfica puede identificarse en Brasil en la década del 70. En 1976, fue firmado el acuerdo entre el Estado de São Paulo y el Ministerio de las Minas y Energía con el objetivo de mejorar las condiciones sanitarias de las cuencas de los ríos Tietê y Cubatão, en São Paulo. Con este objetivo se crearon comités con la participación de órganos y entidades del Gobierno Federal, del Estado de São Paulo y de la concesionaria de generación de energía eléctrica Ligth.

El buen resultado de este acuerdo hizo que fuera creado, en 1978, el Comité Especial de Estudios Integrados de Cuencas Hidrográficas — CEEIBH, con atribuciones consultivas, que clasificaron los cursos de agua de la Unión, realizaron estudios integrados y acompañaron la utilización racional de los recursos hídricos de las cuencas hidrográficas de los ríos federales, en el sentido de obtener el aprovechamiento múltiple de cada una y minimizar las consecuencias ambientales nocivas³⁸³. Este órgano colegiado, en su fase inicial, estaba constituido por representantes de órganos del Poder Público federal y estadual³⁸⁴.

Para la realización de los objetivos mencionados, este Comité Especial terminó instalando Comités Ejecutivos de Estudios Integrados de Cuencas Hidrográficas de Ríos Federales — CEEIBH³⁸⁵. Entre ellos, se destacaron los trabajos de los comités de los ríos Paraíba do Sul, Paranapanema, Doce y São Francisco, que lideraron proyectos gerenciales de importancia. Hay que señalar que el gran mérito de estos comités fue el

³⁸³ Ver informaciones sobre el Comité Especial de Estudios Integrados de Cuencas Hidrográficas – CEEIBH en la página http://ancien.riob.org/ag98_disc/histor.htm

³⁸⁴ Ver la composición del CEEIBH: Secretario del Medio Ambiente - MINTER/SEMA; Director General del Departamento Nacional de Aguas y Energía Eléctrica - MME/DNAEE; Director Presidente de las Centrales Eléctricas Brasileñas S/A — MME/ELETROBRÁS; Director General del Departamento Nacional de Obras de Saneamiento MINTER/DNOS; Superintendentes de las Superintendencias de Desarrollo Regionales, en la respectiva área geoeconómica de la cuenca hidrográfica de los ríos federales; Secretarios de Estado indicados por los Gobernadores de los Estados cuyos gobiernos tenían atribuciones específicas sobre el control del medio ambiente y de los recursos hídricos en la respectiva cuenca hidrográfica de los ríos federales (http://ancien.riob.org/ag98_disc/histor.htm)

³⁸⁵ Según disposición del art. 18 del Reglamento Interno del CEEIBH, aprobado por la Portaria Interministerial nº 3/79. Así, fueron instituidos el Comité Ejecutivo de Estudios Integrados de la Cuenca Hidrográfica del río Paraíba do Sul - CEEIVAP; del río Paranapanema — CEEIPEMA; del río Doce — CEEIDOCE; del río São Francisco — CEEIVASF; del río Grande — CEEIGRAN; del río Jarí — CEEIRJ; del río Guafaba — CEEIG; del río Uruguay — CEEIGUA; del río Ribeira de Iguape CEEIGUAPE; del río Jaguari-Piracicaba — CEEIJAPI; y del río Parnaíba — CEEIPARN.

de coordinar los trabajos de diversos órganos, casi todos federales y estatales, con el fin de integrar sus acciones, con el objetivo de instituir una nueva cultura en el relacionamiento interinstitucional para la solución de intereses comunes³⁸⁶.

Como puede verificarse, los órganos colegiados precursores, que actuaban sectorialmente en la gestión de las aguas, se preocuparon en fortalecer los vínculos entre las diversas instituciones públicas, buscando la mejora de las Relaciones Intergubernamentales — RIG, no considerándose, en ese momento, la apertura de la gestión para la participación de la sociedad civil.

En la época, era evidente la necesidad de tratar el asunto en órganos colegiados, rompiendo una postura corporativa hasta entonces existente entre los órganos e instituciones gubernamentales, intervinientes en la administración del agua. Esto fue un enorme avance que permitió los perfeccionamientos posteriores y que hoy están consubstanciados en la política y sistema nacional de recursos hídricos³⁸⁷.

Así, puede decirse que, en el proceso de gestión de los recursos hídricos, estos comités han marcado la transición entre la *gestión centralizada* de los recursos hídricos — tomada unilateralmente por los órganos gestores, que trabajaban aisladamente — y la *gestión integrada descentralizada y participativa*, que caracteriza el momento actual, donde los órganos de recursos hídricos tienen naturaleza deliberativa, consultiva y normativa, contando con la participación, no sólo del Poder Público sino, también, de los usuarios y de la sociedad civil.

Cabe resaltar que estos Comités Ejecutivos de Estudios Integrados de Cuencas Hidrográficas no contaban con estructuras para ejecutar los estudios recomendados por ellos que, como regla general, eran implementados por los órganos que participaban de los mismos, con sus propios recursos humanos y financieros. Con esta dificultad, entre otras, este modelo de órgano colegiado y de conducción de las acciones relacionadas a la gestión de las aguas entró en agotamiento. Así, el CEEIBH fue desactivado en 1983, siendo que, apenas los Comités Ejecutivos de Estudios Integrados de la Cuenca

³⁸⁶ Ver estudio de DOMINGUES & SANTOS (2002, p. 66).

³⁸⁷ Se trata de transcripción de fragmento del estudio de DOMINGUES & SANTOS (*op. cit.*, p. 75).

Hidrográfica del Rio Paraíba do Sul y del São Francisco — CEEIVAP y CEEIVASF — funcionaron hasta que fue instituida la política hídrica nacional, en 1997.

A partir de ahí, se intensificó la búsqueda por un nuevo modelo de gestión de las aguas en Brasil, pudiendo destacarse, como marco de este proceso, la realización del Seminario Internacional de Gestión de Recursos Hídricos, en 1983, con la participación de especialistas de Francia, Alemania e Inglaterra, que posibilitó abrir un debate a escala nacional sobre esta temática, con base en experiencias internacionales.

Como resultado de este Seminario, en el ámbito del Ministerio de las Minas y Energía, fue creado un Grupo de Trabajo - GT, en 1986, con la participación de órganos y entidades federales, estaduais y del Distrito Federal, para proponer la forma de organización de un sistema nacional de gestión de los recursos hídricos³⁸⁸.

De los estudios de este GT resultó una serie de recomendaciones entre las cuales, algunas, terminaron siendo incorporadas a la Constitución Federal/88, a ejemplo de la competencia de la Unión para establecer el sistema nacional de gestión de recursos hídricos y definir criterios de otorgamiento de derechos de su uso³⁸⁹.

En esta retrospectiva evolutiva, cumple destacar el papel de la Asociación Brasileña de Recursos Hídricos — ABRH, fundada en 1977, que se hizo representar en el mencionado GT para proponer el aludido sistema nacional de gestión de los recursos hídricos, cuyo producto fue la elaboración del Proyecto de Ley que instituiría el referido sistema — SINGREH³⁹⁰. Para presentar la propuesta de un Proyecto de Ley, este Grupo se apoyó en los supuestos de las Cartas de Salvador (1987) y de Foz do Iguaçu (1989)³⁹¹.

³⁸⁸ Ver BARTH (2002, p. 20) y DOMINGUES & SANTOS (*op. cit.*, p. 66). El Grupo de Trabajo fue instituido por la Portaria MME nº 661/86 para un modelo de estructuración e implantación de un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos.

³⁸⁹ Ver inciso XIX del art. 21 de Constitución Federal/88.

³⁹⁰ Proyecto de Ley Federal nº 2.249/91.

³⁹¹ La Carta de Salvador fue aprobada en Asamblea General, el 13 de noviembre de 1987, en Sección de Clausura del VII Simposio Brasileño de Recursos Hídricos y la Carta de Foz do Iguaçu, fue aprobada en Asamblea General, el 30 de noviembre de 1989, en la Sección de Clausura del VIII Simposio Brasileño de Recursos Hídricos.

En los procesos decisorios de la gestión de los recursos hídricos, en los términos del texto de la Carta de Foz do Iguaçu, es importante la participación de las comunidades involucradas, con el fin de viabilizar las acciones necesarias y garantizar su agilidad y continuidad. Los órganos colegiados de las cuencas hidrográficas, que congregan el Poder Público y los usuarios de los recursos hídricos, deben ser componentes básicos del SINGREH, con atribuciones consultivas y deliberativas, coordinando la elaboración y acompañando la implantación de planes y programas de utilización múltiple, control, protección y conservación de recursos hídricos. Así, fueron esbozados los supuestos filosóficos de la moderna gestión de las aguas brasileñas.

En el momento que se celebró el evento de Foz do Iguaçu, ya había transcurrido un período de 12 años de la Conferencia de las Naciones Unidas de Mar del Plata (1977) y, por el contenido tratado, la Carta de Foz do Iguaçu/1989 acabó anticipándose, internamente, a los temas que serían discutidos en la Conferencia de Dublín³⁹², en 1992. Así, cuando se produce la Declaración de Dublín, la ley de recursos hídricos del Estado de São Paulo ya se había editado, así como las discusiones sobre la ley de la política hídrica nacional se encontraban bien encaminadas³⁹³.

De hecho, la Declaración de Dublín, cuyo alcance fue citado en el Capítulo IV de este estudio, consolidó lo que circulaba en los medios técnicos de numerosos países, demostrando la armonía existente entre lo que ocurría en los niveles nacional e internacional.

6.3. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH

Como se señaló, Brasil estaba bien sintonizado con las ideas que circulaban internacionalmente sobre como pensar el tipo de gestión racional del uso de las aguas. Así, se estructuró su Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos a imagen y

³⁹² Son supuestos de la Declaración de Dublín/1992: el agua potable se constituye en un recurso vulnerable y finito, esencial para sustentar la vida, el desarrollo y el medio ambiente; el manejo del agua debe basarse en un enfoque participativo, que implica la consulta al público, la participación de los usuarios en la planificación y en la implementación de los proyectos; y el agua tiene valor económico en todos sus usos y debe reconocerse como un bien económico.

³⁹³ Ver comentario de PORTO (2002, p. 36), que destaca la Carta de Salvador (1987), la Carta de Foz do Iguaçu (1989) y la Carta de Rio de Janeiro (1991) como importantes hitos para la definición de la política hídrica nacional, contando todos estos eventos con la coordinación de la Asociación Brasileña de Recursos Hídricos — ABRH.

semejanza de estas ideas internacionalmente consolidadas. En este Sistema, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH ocupa la más alta corte colegiada del país, con relación al establecimiento de directrices complementarias a la implementación de la política hídrica nacional, cuyas decisiones alcanzan todo el territorio nacional.

Como se mencionó en el Capítulo III de este estudio, en su ítem 3.5.3, el CNRH cuenta con 57 miembros, distribuidos como sigue: 29 representantes del Gobierno Federal (50% más uno del total de miembros); 10 representantes de los Estados federados; 12 representantes de los usuarios del agua y 6 representaciones de la sociedad civil.

A fin de sondear como se está desarrollando la dinámica participativa y deliberativa en el ámbito de este órgano nacional, se escucharon, en 2007, dos miembros de la sociedad civil y del Poder Público Federal³⁹⁴, para conocer sus opiniones, especialmente sobre aspectos legales/constitucionales; la gestión participativa deliberativa; con relación a la gestión integrada de los recursos hídricos; y a los avances y las frustraciones relativas a esta gestión, de acuerdo con la orientación del cuestionario presentado en el ANEXO VII de este estudio.

(i) *Deliberaciones del CNRH*

Las deliberaciones más expresivas tomadas en el ámbito del CNRH, según los entrevistados, se refieren a la institución de normas sobre cómo crear los comités de cuencas hidrográficas y sobre la disciplina de los instrumentos gerenciales, a ejemplo de los planes de recursos hídricos, la cobranza, el otorgamiento y el sistema de informaciones. Se observó que, entre los instrumentos de la Política Nacional de Recursos Hídricos, el encuadramiento de los cursos de agua no tuvo la misma importancia que los otros instrumentos, que aparecen con poca contribución de este órgano colegiado.

³⁹⁴ Fueron escuchados los siguientes integrantes del CNRH: Ninon Machado de Faria Leme Franco — Instituto Ipanema — Titular, representante de las organizaciones no gubernamentales — ONG; Carlos Eduardo Nascimento Alencastre — Comité de la Cuenca Hidrográfica del Pardo — Titular, representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas; Júlio Thadeu Kettelhut y Roberto Monteiro, representantes del Poder Público Federal, del Ministerio del Medio Ambiente. Los cuestionarios se aplicaron a finales del 2006 y principios del 2007. Entre los cuatro entrevistados, la primera respondió al cuestionario a través de la Internet, mientras que el resto fueron entrevistados personalmente.

Además de las normas sobre los aspectos mencionados anteriormente, se señaló como importante decisión de este órgano colegiado, la aprobación del Plan Nacional de Recursos Hídricos, en 2006; la aprobación de los comités de ríos de dominio público de la Unión; y la decisión sobre la transposición de las aguas del río São Francisco.

Con respecto a la aprobación del Plan Nacional de Recursos Hídricos, a pesar de la importancia de este instrumento de planificación y la gran participación de los miembros del CNRH en su acompañamiento y aprobación, se concluyó que pocos evaluaron su importancia para el país y para las diversas regiones hidrográficas³⁹⁵, recordándose que hubo poca participación de los otros órganos de recursos hídricos, especialmente de los comités de cuencas hidrográficas, en su proceso de construcción³⁹⁶.

(ii) *Resolución de los conflictos*

Al ser cuestionados sobre los principales conflictos identificados a nivel de la Unión, se citó la existencia de un conflicto institucional entre la actuación de la Agencia Nacional de Aguas, instituida en el año de 2000, y la Secretaría de Recursos Hídricos — SRH, que integra la administración centralizada del Ministerio del Medio Ambiente — MMA. Este último órgano, desde 1997 era el responsable por buena parte de las atribuciones que fueron, posteriormente, repasadas a la nueva Agencia Nacional de Aguas — ANA, autarquía especial instituida como órgano de la administración indirecta del mismo Ministerio. Los conflictos, de hecho, marcan la dificultad que se produjo en el país en relación con la identificación del papel de las agencias en el contexto de la Reforma del Estado Brasileño, de 1995³⁹⁷.

Excepto en el caso de la transposición de las aguas del río São Francisco, la Plenaria del CNRH, no precisó actuar en el arbitraje de conflictos ya que ellos se

³⁹⁵ Comentario del representante de la sociedad civil en el CNRH, de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales en el CNRH.

³⁹⁶ Como expuso el Representante de los Comités Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de Cuencas Hidrográficas en el CNRH.

³⁹⁷ El ítem 2.5.3. que integra el Capítulo II de este estudio, trata de las Agencias en Brasil y, en especial, sobre la Agencia Nacional de Aguas — ANA.

resolvieron en el ámbito de sus diversas Cámaras Técnicas, o incluso, en los comités de cuencas hidrográficas a los cuales los problemas estaban relacionados³⁹⁸.

(iii) *Integración de las políticas públicas*

Se comentó que hay problemas con relación a la integración de la gestión de los recursos hídricos con la gestión ambiental, porque existen dos sistemas que actúan en paralelo para hacer la gestión del mismo recurso natural: el agua. Se trata del Sistema Nacional del Medio Ambiente — SISNAMA y del Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos — SINGREH. En este sentido, tanto el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH como el Consejo Nacional del Medio Ambiente — CONAMA, instituyen normas sobre la gestión de las aguas³⁹⁹. Así, hay algunas áreas de sombreado en la actuación de estos dos sistemas, siendo instituidos grupos de trabajo a nivel federal para tratar de integrar las acciones relacionadas con las aguas en el contexto de estos dos sistemas nacionales.

Con relación a las diversas políticas públicas, por el hecho del CNRH contar con la representación de diversos sectores, se reflexionó que, en principio, hay espacio institucional para procederse a la integración de las diversas políticas públicas. De hecho, participan de este Consejo Nacional, por el lado del Poder Público Federal, 29 miembros que representan Ministerios y Secretarías Especiales, instituciones que conciben y viabilizan numerosas políticas públicas nacionales⁴⁰⁰.

(iv) *Beneficios de la gestión participativa*

Los **beneficios económicos** proporcionados por la gestión participativa aún no eran visibles, según las declaraciones. Se consideró, sin embargo, que este tipo de

³⁹⁸ Al examinarse los registros de las actas de las reuniones ordinarias y extraordinarias del CNRH, en el período de 1998 a 2008, se constató, que siempre que surgía alguna dificultad en las discusiones de este órgano, los asuntos eran repasados a las Cámaras Técnicas correspondientes, para que pudieran ser rápidamente madurados y resueltos. De este modo, no era necesario decidir por votación, pero siempre por consenso.

³⁹⁹ El área ambiental trata de los aspectos cualitativos y el área de recursos hídricos trata de los aspectos cuantitativos.

⁴⁰⁰ Tienen escaño en el CNRH los Ministerios de Hacienda; Planificación, Presupuesto y Gestión; Relaciones Exteriores; Transportes; Educación; Justicia; Salud; Cultura; Desarrollo Agrario; Ciudades; Turismo; Integración Nacional; Defensa; Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento; Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente, y Minas y Energía. En cuanto a las Secretarías Especiales, tienen representación las de Agricultura y Pesca, así como la de Políticas para las Mujeres.

gestión, en teoría, incentiva, promueve y educa, hecho éste que se revierte, de algún modo, en algún beneficio económico. En teoría, es posible identificar este tipo de ganancia, pero, concretamente, dichos beneficios aún no se perciben.

En cuanto a los *beneficios sociales*, hubo desacuerdo entre los miembros entrevistados, pues uno de ellos consideró que esta ganancia es poco medible y que la participación de la sociedad todavía es incipiente⁴⁰¹, mientras que otros, consideraron que ese logro, de hecho, existe y que se constituye en la mayor conquista de este proceso participativo, incluso si se tiene en cuenta su lentitud.

Con respecto a los *beneficios ambientales*, los entrevistados destacaron que este tipo de provecho es visible, todavía que no se constituya en el ideal esperado. Se considera que este beneficio es efectivo y que los comités ya están implementando medidas mitigadoras con mejoras ambientales. Sin embargo, uno de los entrevistados mencionó que este beneficio ha sido poco expresivo⁴⁰². En cuanto a los *beneficios tecnológicos*, se trata de un logro importante, sin conseguir, no obstante, expresar en que nivel el mismo ha estado dándose.

En cuanto a los *beneficios para el mejoramiento del proceso democrático*, hubo manifestaciones contradictorias: el representante de la sociedad civil consideró que estos beneficios están por debajo de las expectativas de la sociedad⁴⁰³, mientras que los otros (representantes de los comités y del Gobierno Federal) destacaron que este logro ha sido representativo.

En lo que se refiere a la *eficiencia del aparato administrativo*, se destaca que su tendencia es de mejora, una vez que el reclamo de la sociedad, mediante su efectiva participación, contribuye para perfeccionar la actuación de la Administración Pública⁴⁰⁴. Por otro lado, se menciona que, con el pretexto de la gestión participativa, el Poder Público se abstiene de muchas cosas que son de su competencia (especialmente por no

⁴⁰¹ Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴⁰² Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴⁰³ Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴⁰⁴ Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público Federal.

contar con los recursos financieros necesarios) para “atribuirles” sus responsabilidades a los otros actores⁴⁰⁵.

Entre los *beneficios más visibles* para la sociedad en general, se destacaron: el diálogo entre los actores, el desempeño femenino en el CNRH⁴⁰⁶, la discusión sobre la cobranza por el uso del agua y la aprobación del Plan Nacional de Recursos Hídricos.

Entre los *beneficios más acelerados* obtenidos a partir de esta gestión descentralizada y participativa, está claro que las cosas están cambiando y que hay nuevos paradigmas a seguirse⁴⁰⁷. Se acelera la organización de la sociedad a través de los órganos colegiados de recursos hídricos, así como la preocupación con el tratamiento de las aguas residuales.

(v) *Frustraciones y pasos decisivos para la implementación de la política hídrica*

En este ítem, se comentó el hecho de que no se consigue acompañar la velocidad de la degradación ambiental. Mientras se recupera una parte, la velocidad de deterioro es aún mayor, sin lograr revertirse esta situación. Los avances han sido lentos y con mucho esfuerzo, lográndose menos de lo que se esperaba⁴⁰⁸. Se mencionó como frustración la falta de comprensión de los altos puestos del Gobierno, ya que, aunque el Poder Público y el Presidente tengan mucho poder, deben someterse a los dictados de la Ley⁴⁰⁹.

Uno de los representantes del sector público federal prefiere no mencionar esta frustración porque considera que este término es un poco fuerte para la situación en que se encuentra la gestión de los recursos hídricos. Destaca que existe la necesidad de tomar precauciones para evitar la distorsión de los principios que guiaron la creación de la ley y del sistema de gestión de los recursos hídricos, considerando además, como un

⁴⁰⁵ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴⁰⁶ Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴⁰⁷ Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴⁰⁸ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴⁰⁹ Según testimonio de la representante de las ONG's.

motivo de preocupación, la representatividad de la sociedad civil y el hecho de que la cobranza sea confundida con impuesto (tributo).

Cuando se preguntó acerca de situaciones en las que se comprueba la *pérdida de esfuerzos colectivos* durante los debates del CNRH, fue mencionada la demora en la definición del modelo de Agencia de Cuenca⁴¹⁰, hecho éste que se ha constituido en objeto de gran desgaste, sin mencionar el episodio relativo a la transposición de las aguas del río São Francisco. En el caso de la transposición, llegó a acontecer la suspensión de la reunión del CNRH, por decisión judicial. Además, antes de la deliberación del órgano colegiado, ya se sabía cuál sería el resultado final sobre la cuestión. Todos estos hechos causaron pésima sensación y gran desgaste entre los diversos miembros que integraban el CNRH⁴¹¹. Sin embargo, hubo quienes consideraron que no hay temas recurrentes, que hayan causado pérdida de esfuerzos colectivos, una vez que siempre se gana con las discusiones⁴¹².

En lo que se refiere a los pasos decisivos, relacionados al incremento de esta política hídrica nacional, ya fue observado que la consolidación de la gestión participativa es algo costoso y lento. Se recordó que, sin la implementación de todos los instrumentos, no habrá eficacia en dicha gestión, así como existe la necesidad de ser mejor aclarados algunos aspectos de orden legal, a ejemplo del dominio público de las aguas⁴¹³.

Fueron recordados, también, como medidas decisivas que deben adoptarse para avanzar en la implementación de esta política pública, la ampliación de la capacitación de los actores involucrados, de la educación ambiental aplicada a los recursos hídricos, así como la necesidad de refuerzo institucional a sus órganos gestores⁴¹⁴.

Ante estos hechos, se consideró que hay necesidad de “calibrar” el modelo de gestión, pues no se puede adoptar el mismo modelo para el Sudeste brasileño, para el

⁴¹⁰ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴¹¹ Según ponderación hecha por la representante de la sociedad civil (de los comités de cuencas).

⁴¹² Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público de la esfera federal.

⁴¹³ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴¹⁴ Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público de la esfera federal.

Nordeste y para la Amazonia, debiendo entenderse a Brasil en su dimensión continental y en su diversidad, como prevé la propia ley de la política nacional de gestión de los recursos hídricos, que establece, como una de sus directrices, la adecuación de la gestión de recursos hídricos a las diversidades físicas, bióticas, demográficas, económicas, sociales y culturales de las diversas regiones del País⁴¹⁵.

Se citaron como puntos principales de ajuste: “humanizar” la gestión de los recursos hídricos; capacitar a todos los actores para que comprendan los cambios y sean actores proactivos y no reactivos⁴¹⁶, así como instituir los indicadores de progreso⁴¹⁷. Hubo quienes consideraron que solamente deben realizarse pequeños ajustes, nada en particular, hecho éste común a los procesos de implementación de políticas públicas⁴¹⁸.

Cuando se preguntó qué palabras expresarían, en forma resumida, la gestión de las aguas en Brasil, se mencionaron: “en desarrollo”; “razonable y promisoro”, “en el correcto proceso de implementación”. Cuando se preguntó lo mismo, con relación a la gestión de las aguas en los Estados, las respuestas fueron: “caótica”, “promisoro” y “en correcto proceso de implementación”⁴¹⁹. Se nota que hay expectativas positivas con respecto a la inauguración de esta política, sin poder dejar de notarse que existen algunos problemas en su implementación.

(vi) Composición del CNRH y el ejercicio del poder

Uno de los temas de gran importancia para el CNRH ha sido el de su composición que, de un modo general, no fue considerada satisfactoria por los representantes de la sociedad civil. Se destacó que deberían integrarse al CNRH las representaciones de las ONG’s de diversas regiones del país, como ocurre en el Consejo Nacional del Medio Ambiente — CONAMA.

⁴¹⁵ Ver inciso II del art. 3° de la Ley n° 9.433/97.

⁴¹⁶ Según testimonio de la representante de las ONG’s.

⁴¹⁷ Según testimonio del representante de las Organización Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴¹⁸ Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público de la esfera federal.

⁴¹⁹ El orden de presentación de las respuestas se dio a partir de la secuencia de las siguientes representaciones: 1. ONG’s; 2. Organización Civil de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas; y 3. Poder Público de la esfera federal.

Además, se criticó la cuestión de que el Gobierno Federal cuente con el “50% más uno” de los miembros del CNRH, ponderándose que debería haber un mejor equilibrio en esta correlación de fuerzas. En lugar del Gobierno, se dijo que la sociedad civil es quien debería tener el peso de el “50% más uno”. Sin embargo, quien está en el poder no acepta esta propuesta⁴²⁰ y teniendo en cuenta la posibilidad remota de que esto llegue a suceder, todo lleva a creer que faltarían los medios para la implementación del SINGREH. Esto demuestra la falta de confianza entre los actores que integran el CNRH. Se reflexionó, aún, que existe la necesidad de llevar a cabo un análisis periódico de su composición⁴²¹.

Cuando se preguntó acerca de la existencia de algún tipo de *manipulación política* en el CNRH, se mencionó que existen intentos y que el sector privado busca defender sus propios intereses⁴²². Sin embargo, se consideró que esto no podría considerarse manipulación política, sino legítima defensa de los intereses de los representados, razón por la cual se valoró el proceso de negociación⁴²³. Se comentó que existe manipulación política por parte del propio Gobierno, habiendo, también, *lobbies* específicos de los representantes de la actividad industrial y del riego. Se constata que la posición del Gobierno, en este sentido, ha sido más evidente que la de los demás segmentos⁴²⁴.

Se afirmó también que hay representantes, especialmente del sector público, que van a las reuniones del órgano colegiado sólo por deber de oficio, sin considerar la importancia de su papel en el proceso participativo.

Cuando se preguntó acerca de quién tiene *mayor capacidad de influir en las deliberaciones* de este órgano nacional, se destacó que el segmento industrial ha sido más eficiente. Sin embargo, se subrayó que es el Gobierno Federal quien consigue influir más, porque posee las informaciones privilegiadas que no son plenamente

⁴²⁰ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴²¹ Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público de la esfera federal.

⁴²² Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴²³ Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público de la esfera federal.

⁴²⁴ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

transferidas al Plenario del CNRH⁴²⁵. En general, se considera que los segmentos que cuentan con mayor organización son los que tienen mayor capacidad de influir en las deliberaciones del órgano colegiado⁴²⁶, siendo citados, en este caso, el segmento industrial y las ONG's⁴²⁷.

6.4. La experiencia de los Estados: Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia.

6.4.1. El papel de los Estados en el SINGREH

Antes de presentar el resultado de las entrevistas de los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los estados de Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia, es de fundamental importancia conocer el papel de los Estados/Distrito Federal⁴²⁸ en la gestión de las aguas y como han evolucionado sus experiencias en esta materia.

La Constitución Federal de 1988 establece el dominio público de las aguas superficiales y subterráneas a los Estados y al Distrito Federal. Las aguas superficiales de los Estados son aquéllas que nacen y desembocan en el territorio estadual, incluso si son afluentes de aguas de ríos del dominio público de la Unión. Así, en una misma cuenca hidrográfica es posible tener ríos con aguas de dominio público de la Unión y, sus afluentes, con aguas bajo el dominio público de diversos estados. Esto es común en Brasil, pudiendo ser citado como ejemplo, el caso de la cuenca del río São Francisco, donde la gestión de sus afluentes se da por los Estados de Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas, Sergipe y Distrito Federal, recordando, además, que la Unión ejerce sus actos de gestión en el río principal y algunos afluentes⁴²⁹.

Además, cabe recordar que el dominio público sobre las aguas subterráneas atribuido a los Estados, constituye una novedad traída por la Constitución Federal/88,

⁴²⁵ Según testimonio de la representante de las ONG's.

⁴²⁶ Según testimonio de uno de los representantes del Poder Público de la esfera federal.

⁴²⁷ Según testimonio del representante de las Organizaciones Civiles de Recursos Hídricos, Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de las Cuencas Hidrográficas.

⁴²⁸ Cuando se habla en Estados, se habla también en Distrito Federal, pues ese ente federado, en Brasil, tiene las mismas competencias legislativas reservadas a los Estados y a los Municipios, conforme dispone el § 1º del art. 32 de la Constitución Federal/88.

⁴²⁹ Se trata de afluentes que hacen límites entre más de un Estado o que sirven de límites con otros países. Ver inciso III del art. 20 de la Constitución Federal/88.

como se señaló en el final del CUADRO VI presentado en el Capítulo V de este estudio⁴³⁰.

Así, además de aspectos relativos al doble dominio público — Unión y Estado/Distrito Federal, existe la necesidad de garantizar una gestión compartida con diversos entes federados en numerosas cuencas hidrográficas del País. Por esta razón se entiende el porqué del surgimiento, a mediados de la década del 70, del Comité Especial de Estudios Integrados de las Cuencas Hidrográficas y de los Comités Ejecutivos de Estudios Integrados de Cuencas Hidrográficas — CEEIBH, como se mencionó anteriormente.

Se verifica que el doble dominio público de los recursos hídricos constituye un gran reto, ya que es necesario integrar las máquinas públicas de la Unión y de los Estados/Distrito Federal para poder hacer frente a este tipo de gestión compartida de los recursos hídricos. Para que se tenga una idea de la necesidad de viabilizar esta gestión compartida, basta verificar en la FIGURA 9 la gran cantidad de cuencas hidrográficas que ocupan extensas áreas del territorio nacional.

Hasta que fuera reglamentado el SINGREH, los Estados pasan a editar sus normas sobre sus aguas destacándose, entre los primeros, el Estado de São Paulo, que lo hizo en 1988/1991; Ceará, en 1992; Rio Grande do Sul y Santa Catarina, en 1994; Bahia, en 1995; Paraíba y el Rio Grande do Norte, en 1996.

Considerando que cada estado traía su histórico gerencial administrativo anterior a la institución de esta política nacional, y en razón de las diversidades regionales en las cuales cada estado se inserta, cada uno tiene sus peculiaridades, hecho éste que debe considerarse al interpretarse las entrevistas comentadas en el ítem 6.5.2 de este Capítulo.

⁴³⁰ Según el texto constitucional, son de dominio público de los Estados/Distrito Federal, las aguas superficiales o subterráneas, fluyentes, emergentes y en depósito, salvo, en este caso, en la forma de la ley, las derivadas de obras de la Unión. Ver inciso I del art. 26 de la CF/88.

FIGURA 9 — Cuencas Hidrográficas Brasileñas: gestión compartida entre la Unión y los Estados/Distrito Federal



Fuente: http://www.suapesquisa.com/geografia/cuencas_hidrograficas.htm

Leyenda

- Cuenca Amazónica
- Cuenca del río Araguaia-Tocantins
- Cuenca del río Parnaíba
- Cuenca del río São Francisco
- Cuenca del río Paraná
- Cuenca del río Paraguay
- Cuenca del río Paraíba do Sul
- Cuenca del río Uruguay

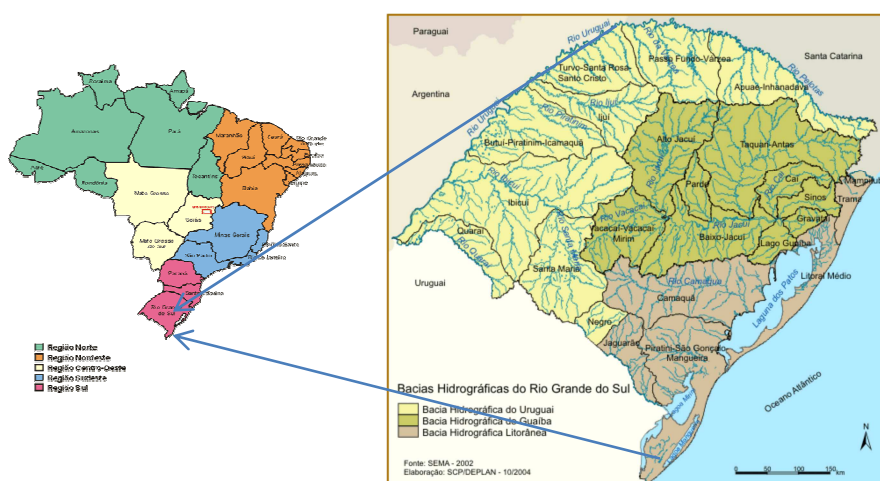
También es destacable que, a pesar del histórico presentado en el Capítulo IV de este estudio, que enfatiza las presiones internacionales para viabilizar la gestión integrada de las aguas en diversos países del mundo, no se puede ignorar que la necesidad de administrar las aguas de modo racional fue, también, una demanda interna, como queda evidente en este Capítulo. De hecho, parece que ésta fue la respuesta que la sociedad brasileña dio a la “crisis mundial del agua”, que afectó, principalmente, sobre las áreas más pujantes de la economía nacional. La presión social fue crucial para poner en marcha los nuevos supuestos gerenciales, como se verá en el ítem a continuación.

6.4.2. La gestión estadual de recursos hídricos

(i) *La experiência de Rio Grande do Sul*

La gestión de las aguas en Rio Grande do Sul se encuentra estructurada a partir de tres Regiones Hidrográficas: cuenca del Rio Uruguay (57% del total del Estado), cuenca del río Guaíba (30%) y cuencas costeras (13%), con 20 unidades de gestión, como se observa en la FIGURA 10.

FIGURA 10 — Cuencas Hidrográficas de Rio Grande do Sul



Fuente: Atlas socioeconómico de Rio Grande do Sul⁴³¹

La existencia de los ríos más contaminados del Estado, el Sinos y el Gravataí, situados en regiones altamente urbanizadas e industrializadas, incentivó movimientos de la sociedad para discutir la situación de estos cuerpos hídricos, además del surgimiento de pequeños movimientos internos en algunos órganos estatales involucrados, como la Compañía Riograndense de Saneamiento — CORSAN, la Fundación Estadual de Protección Ambiental Henrique Luiz Roessler de Rio Grande do Sul — FEPAM y la Fundación Metropolitana de Planificación — METROPLAN. Esto condujo a la instalación, en marzo de 1988, del Comité de Gestión de la Cuenca Hidrográfica del Rio dos Sinos — COMITESINOS, el más antiguo en funcionamiento en el país, seguido por la creación del Comité del río Gravataí, al año siguiente (1989).

Tan pronto como estos órganos fueron instituidos, surgieron algunas indefiniciones. ¿Los comités se asemejarían a una ONG o serían órganos de estado? ¿Tendrían como papel la denuncia, la planificación o la deliberación sobre las medidas

⁴³¹ Ver <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=547>

de mitigación de los problemas de la cuenca? ¿Existirían “a pesar del gobierno”, en “paralelo al gobierno” o como “parte del gobierno”?

Estos cuestionamientos no fueron sólo en los primeros días de la formación de estos dos órganos colegiados de recursos hídricos. Las dudas sobre la naturaleza jurídica de los comités tenían sentido, porque, en ocasión en que fueron instituidos los dos primeros comités de cuencas del país, no se tenía el sistema nacional de gestión estructurado. Incluso después de la edición de la Ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos esta duda persistió, según los cuestionamientos presentados durante los eventos anuales de los Encuentros Nacionales de los Comités de Cuencas Hidrográficas — ENCOB⁴³².

En el auge de esta discusión que se daba en Rio Grande do Sul, fue editada la Constitución Federal/88, que le atribuyó a la Unión la institución del sistema nacional de gestión de recursos hídricos. Además, el Estado de São Paulo había aprobado un capítulo entero dedicado a las aguas, en su Constitución Estadual de 1989, lo que se repitió en la constitución de los varios estados brasileños.

Un amplio movimiento se había instalado en Brasil, centrado en la elaboración de las políticas nacional y estatales de recursos hídricos, liderado por las entidades estatales con atribuciones en el área de recursos hídricos, entidades de clase, asociaciones científicas, ONG's y universidades. En este contexto, en 1994, Rio Grande do Sul editó la ley que instituía su política estadual de recursos hídricos⁴³³, después que São Paulo aprobó su Ley en 1991, sirviendo como ejemplo para los otros estados, así como a la propia Unión.

A pesar del espíritu pionero del COMITESINOS, en Rio Grande do Sul, los comités de cuencas en este estado vienen teniendo mucha dificultad para su funcionamiento, principalmente porque no fueron instaladas las Agencias de Agua para

⁴³²Los eventos de la ENCOB se realizan anualmente, desde 1999. Hasta 2011 fueron realizados XIII Encuentros Nacionales de los Comités de Cuencas Hidrográficas. Los mayores cuestionamientos, sobre la naturaleza jurídica de los comités de cuenca, afloraron durante el III Encuentro Nacional, que aconteció entre los días 17 y 21 de junio de 2001, en la ciudad de Belo Horizonte, estado de Minas Gerais, donde participaron 53 Comités de Cuencas Hidrográficas de Brasil, que aprobaron la Carta de Normas y Principios del Foro Nacional de Comités de Cuencas.

⁴³³ Ley nº 10.350, del 30 de diciembre de 1994, que instituye el Sistema Estadual de Recursos Hídricos que reglamenta el art. 171 de la Constitución Estadual de Rio Grande do Sul.

las cuencas⁴³⁴. Además, el Poder Público Estadual no se organizó debidamente para hacer frente a ese movimiento de la sociedad y ni tampoco se estructuró para ejecutar sus funciones gerenciales, hecho éste común a los otros estados brasileños, observándose la falta de personal y de condiciones materiales para mantener esta gestión.

Aunque éste sea el recorrido histórico, el Estado de Rio Grande do Sul, en lo que respecta a la parte de planificación, tuvo avances con la contratación de estudios y planes de cuenca y del Plan Estadual de Recursos Hídricos, en marcha en 2007. Con relación a la cobranza, en ese momento, existían sólo estudios.

Los recursos para la elaboración de los estudios provinieron del Fondo de Recursos Hídricos, así como de aportes a fondo perdido de la Unión. Así, fueron elaborados diagnósticos de recursos hídricos de las cuencas más problemáticas del estado respecto a los conflictos de uso y la degradación de las aguas.

Durante la elaboración de estos diagnósticos, los comités tenían una importante pauta de discusión, hecho éste que evitó, en parte, su vaciamiento. Es cierto que, aunque estos estudios ofrecieran soluciones, como regla general, no fueron implantadas por falta de recursos y ni tampoco se constituyeron en objeto de relevante consideración por parte de los “responsables políticos”. Aunque los avances hayan sido considerados tímidos, simultáneamente, los conflictos por el uso del agua avanzaron exponencialmente, agravados por fenómenos hidrológicos extremos, generalmente en la forma de severas sequías⁴³⁵.

Además de estas dificultades, dos acontecimientos emblemáticos ocurrieron a principios de 2007, inaugurando una nueva administración en el estado: el evento de mortalidad de pescados en la cuenca del río dos Sinos, que mostró la falta de preparación del gobierno para abordar estas cuestiones; y la aprobación del proyecto de ley de la reforma administrativa enviado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea

⁴³⁴ Las Agencias de Aguas tienen como objetivo cumplir el papel de Agencia de Cuenca, en los términos previstos en la legislación de Rio Grande do Sul.

⁴³⁵ Ver LANNA (2007), cuando trata del retroceso del Sistema Estadual de Recursos Hídricos de Rio Grande do Sul, en estudio publicado en la Internet, por la ABES: <http://www.abes-rs.org.br/artigos/El%20retroceso%20do%20SERH-RS.pdf>

Legislativa, que pasa las atribuciones propias de órgano gestor y regulador de recursos hídricos para una secretaría extraordinaria de riego⁴³⁶.

Incluso el Poder Público no ha actuado en el sentido de dar pleno funcionamiento al sistema estadual de recursos hídricos, la gestión de los recursos hídricos se ha fortalecido debido a las crecientes demandas del sector productivo y de la sociedad con respecto a la calidad y a la disponibilidad hídrica, y en razón de haber espacios participativos instituidos en el Sistema Estadual de Recursos Hídricos.

Los requerimientos del sector productivo fueron explicitados en el estudio presentado por el gobierno del estado a finales de 2006: los Rumbos 2015. Este estudio demuestra que el agua no puede continuar siendo utilizada como si fuera un recurso abundante y este entendimiento fue incorporado a los discursos gubernamentales y del sector productivo, ganando los medios de comunicación y convirtiéndose en una idea presente en la mente y en los corazones de la sociedad.

Debido a las demandas de la sociedad y del interés que la temática hídrica viene despertando, todo indica que no habrá discontinuidad en la nueva gestión de los recursos hídricos mientras los comités se mantengan funcionando. Sin embargo, no puede garantizarse que no sean desvirtuados, a través de sus “capturas” por intereses sectoriales, según testimonios. La falta de un soporte técnico permanente, que pueda subsidiar las deliberaciones de los comités por las Agencias de Agua, y la no introducción de la cobranza por el uso del agua, que generaría recursos para las inversiones necesarias para las mejoras en las cuencas hidrográficas, pueden convertir los comités, en la mejor de las hipótesis, en entes reivindicatorios, similares a ONG’s, sin capacidad o intención de asumir las reales atribuciones definidas en la Política Estadual de Recursos Hídricos⁴³⁷.

Así, como puede verificarse, la sociedad civil, el sector productivo, las universidades, entre otros segmentos, además de la dedicación individualizada de

⁴³⁶ Ver texto de LANNA (2007, p.5) — <http://www.abes-rs.org.br/artigos/El%20retroceso%20do%20SERH-RS.pdf>. Ver la Ley Estadual n° 13.063 del 12 de noviembre de 2008, que instituye el Programa Estadual de Riego — *PRÓ-IRRIGAÇÃO/RS*, con las atribuciones de la Secretaría Extraordinaria de Riego y Usos Múltiples del Agua.

⁴³⁷ Ver LANNA (2007, p.6).

técnicos del sector público, asumieron un importante papel en la gestión de las aguas. Para fortalecer este proceso fue instituido, en 1998, el *Fórum Gaúcho* de Comités de Cuenca.

(ii) *La experiencia de São Paulo*

Durante la década del 80 la sociedad civil venía movilizándose para que el Poder Público Estadual comenzara a pensar en la creación de un sistema de gestión de recursos hídricos. Los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí, así como el Alto Tietê, habían llegado a condiciones alarmantes sobre el grado de contaminación de sus aguas, lo que se convirtió en más agudo a partir de la década del 70.

Las aguas de estos ríos garantizaban, principalmente, el abastecimiento humano, las actividades industriales, agrícola, las aguas residuales urbano-industriales, entre otros usos. La degradación ambiental de estos cursos de agua derivada de la desorganización de los servicios de abastecimiento de agua y de la falta de control sobre las actividades productivas, resultó en la creación, en 1989, del Consorcio Piracicaba, Capivari y Jundiaí — Consorcio PCJ.

Se trata de un consorcio de municipios que lucha para hacer frente a los problemas crecientes relacionados con la calidad y la cantidad de agua disponible para las actividades económicas del área de ocupación urbano-industrial más densa de São Paulo. Si no se resolviera esta situación, el desarrollo económico de la “locomotora de la nación” podría verse afectado, evidenciando que los problemas no podrían resolverse a nivel local. Existía la necesidad de pensar en la actuación conjunta de los municipios, del Estado y del Gobierno Federal, sin hablar del esfuerzo de la sociedad civil organizada, del sector empresarial y de las organizaciones de defensa ambiental⁴³⁸.

En este contexto, fue aprobada en 1991 la ley de la Política Estadual de Recursos Hídricos⁴³⁹. En esa oportunidad fueron definidos los instrumentos de esta política, así como el Fondo Estadual de Recursos Hídricos — FEHIDRO. En cuanto a los aspectos

⁴³⁸ Según GANZELI (1993, p. 64).

⁴³⁹ Ley Estadual nº 7.663, del 30 de diciembre de 1991, que establece normas de orientación a la Política Estadual de Recursos Hídricos así como al Sistema Integrado de Gestión de los Recursos Hídricos de São Paulo.

institucionales, hubo previsión legal para crear el Consejo Estadual de Recursos Hídricos, los Comités de Cuencas Hidrográficas, el Comité Coordinador del Plan Estadual de Recursos Hídricos y las Agencias de Cuencas. Por lo tanto, seis años antes de la edición de la ley que instituyó la Política Nacional de Recursos Hídricos, el Estado de São Paulo había, de manera precursora, establecido un sistema integrado de gestión de los recursos hídricos sobre las aguas de su dominio público.

Así, sin duda ninguna, la experiencia de São Paulo fue decisiva para guiar la definición de la política hídrica nacional, aunque, por la lógica, debiera ocurrir lo contrario: el sistema nacional es que debería guiar a los entes federados con relación a esta cuestión. Esta inversión se dio una vez que, en este Estado, la situación se hacía insostenible, no constituyéndose, todavía, en algo que podría generalizarse para toda la Nación. Por esta razón, se justifica la elección del Estado de São Paulo como uno de los estados estudiados en esta investigación, ya que en esta unidad de la federación pueden ser mejor obtenidos los resultados de la implementación de esta nueva experiencia de la Administración Pública de las aguas.

En este contexto, los órganos colegiados de recursos hídricos de aquel Estado adquirieron un rasgo muy peculiar, con una participación efectiva de los Municipios que han asumido un papel determinante en este proceso de implementación de mejoras de la calidad de las aguas. En el Estado de São Paulo, la proporción de municipios en la composición de los órganos colegiados paulistas llama la atención, porque este hecho no se repite en los demás estados brasileños. La composición de los comités de cuenca obedece a la paridad entre las representaciones del Estado, de los Municipios y de la sociedad civil. En esta composición, la sociedad civil y los usuarios afirman tener poca representatividad (1/6 para cada uno), mientras que el Poder Público se quedó con 2/3 (sumándose los Municipios y el Estado).

Se señala que, en el modelo *paulista*, la creación del FEHIDRO fue determinante para darle sostenibilidad económica a la gestión de las aguas, siendo que la aplicación de sus recursos se rige por las disposiciones contenidas en el Plan Estadual de Recursos Hídricos y en los Planes de Cuencas Hidrográficas, como prevé la legislación. El funcionamiento efectivo de este fondo se convirtió en un gran logro,

contrariando la histórica experiencia de pocos éxitos alcanzados por los fondos en Brasil.

Debido a las importantes decisiones que se adoptarían con relación a la aplicación de los recursos de este Fondo, muy pronto se vislumbró que se estaría delante de uno de los principales conflictos entre los actores que integran los comités de cuencas hidrográficas, u otras instancias institucionales a él relacionadas, ya que, a través de él, se podría tener condiciones objetivas para interferir en la política hídrica⁴⁴⁰.

Así, aunque no fuera posible viabilizar la cobranza por el uso del agua en el Estado de São Paulo, en la época de aplicación de los cuestionarios, en 2007, el FEHIDRO contaba con recursos financieros asignados, que provenían principalmente de la compensación financiera que ese estado recibe en consecuencia de los aprovechamientos hidroenergéticos, como se mencionó en el ítem 5.4.4., que trata de la cobranza por el uso del agua, en el Capítulo V de este estudio⁴⁴¹.

De esta manera, ha sido posible mantener el comité funcionando y deliberando efectivamente, con acceso a los recursos del Fondo y llevando a cabo las mejoras ambientales más apremiantes, un hecho que quedó evidenciado cuando se les preguntó a los entrevistados sobre los beneficios ambientales que la gestión participativa de las aguas ha estado proporcionando.

En el Estado de São Paulo, estos beneficios ambientales pueden, inclusive, ser cuantificados, diferente de lo que ocurre en los otros estados seleccionados en este estudio que, en el momento de la aplicación de los cuestionarios, no contaban con la cobranza por el uso de los recursos hídricos, y ni con otros recursos asignados para este fin.

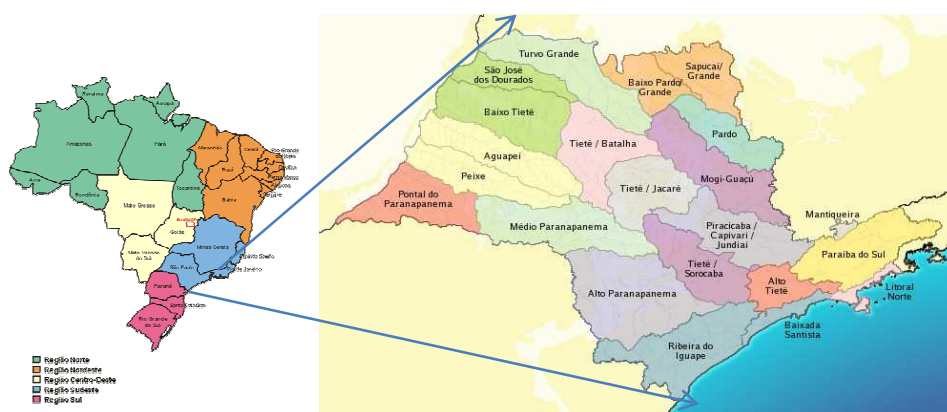
⁴⁴⁰ Ver análisis de GUIMARÃES (1993, p. 74), que trata de las acciones iniciales para la implantación del FEHIDRO, de São Paulo.

⁴⁴¹ En aquella oportunidad se mencionó que la compensación por la utilización de recursos hídricos, para fines de generación de energía eléctrica, es del 6% (seis por ciento) sobre el valor de la energía producida, que es paga por los concesionarios de servicio de energía eléctrica a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, en cuyos territorios se localicen las instalaciones destinadas a la producción de energía eléctrica, o que tengan áreas invadidas por aguas de los respectivos embalses.

La falta de recursos financieros debido a la ausencia de la práctica de la cobranza por el uso de los recursos hídricos, ha sido señalada como una forma de socavar el poder de los comités. El vaciamiento mencionado fue observado, pues se expresó que, los asuntos sobre los cuales deliberaban estos órganos, terminaban no efectuándose en consecuencia de la falta de recursos especialmente asignados para ese propósito. Por esta razón, la cuestión de la cobranza por el uso del agua ha sido uno de los aspectos más importantes de la gestión participativa de las aguas en Brasil.

El mapa del Estado de São Paulo, presentado en la FIGURA 11, muestra la ubicación de los 21 comités de cuencas hidrográficas, que fueron instituidos entre los años 1993 (cuando fue creado el Comité del PCJ) y 2001. Todos ellos cuentan con acceso a los recursos financieros del FEHIDRO.

FIGURA 11 — Cuencas Hidrográficas de São Paulo



Fuente: mapas.znc.com.br/sos_cuencas_sp/index.php

(ii) *La experiencia de Bahia*

Bahia es el estado que tiene la mayor área de clima semiárido del país, con 380 mil km², aproximadamente el 42% de todo el semiárido brasileño, distribuido en 259 de sus 417 municipios. Todo esto representa el 70% de las tierras del Estado, donde habitan 6,3 millones de *bahianos*. No es necesario decir el grado de dificultad de este

Estado para poner en marcha un proceso de desarrollo socioeconómico ya que, la mayor parte de las actividades productivas necesita de agua para su implantación⁴⁴².

Además, en el bioma del cerrado, viene ampliándose a pasos agigantados la zona de expansión de la frontera agrícola para la siembra de la soja, entre otros productos de exportación. Así, para un estado con falta de agua, es vital su estructuración administrativa para hacer frente a estos desafíos, principalmente a partir de la implementación del instrumento de otorgamiento.

En la historia de la disputa por el agua, nadie olvida las muertes que se produjeron en el valle del río Salitre, un afluente del río São Francisco, en el norte del Estado, en los conflictos entre diversos usuarios del agua.

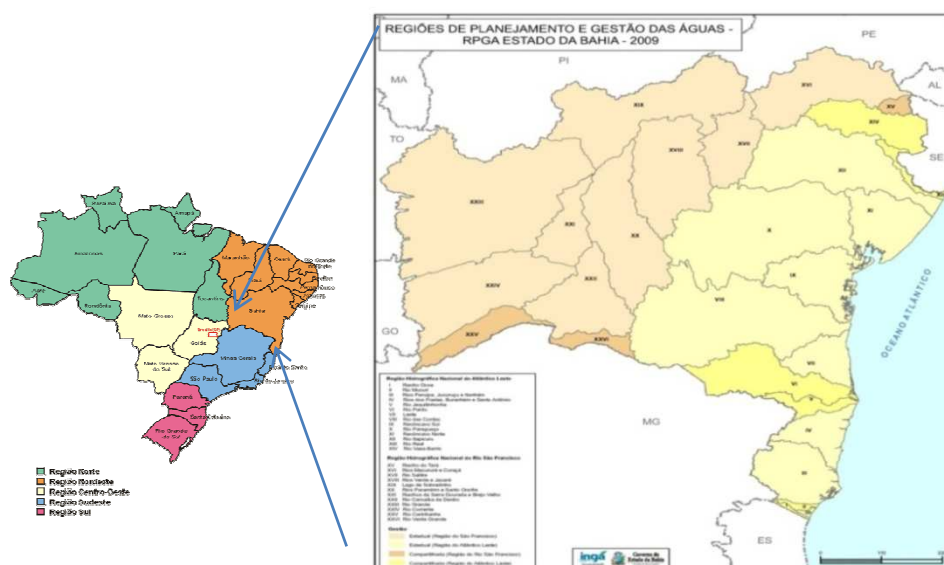
Por estas razones, el Estado pasó a ser uno de los pioneros en la utilización del instrumento de otorgamiento, como forma de controlar el uso del agua y minimizar los conflictos. Para la viabilidad de este instrumento gerencial, fue necesario disponer de informaciones meteorológicas e hidrometeorológicas, hecho que motivó a este Estado, en 1991, a firmar un convenio con el Ministerio de Ciencia y Tecnología, para contar con un laboratorio específico para garantizar esas informaciones.

Para conseguir implementar la política estadual de recursos hídricos, instituida en 1995⁴⁴³, el Estado buscó el apoyo financiero del Banco Mundial — BIRD y, en 1998, con recursos de ese banco internacional de desarrollo y de otras fuentes de financiamiento, se inicia el Proyecto de Gestión de los Recursos Hídricos — PGRH.

⁴⁴² Ver datos de BAHIA/SEMARH (2005, p. 74).

⁴⁴³ Se trata de la Ley Estadual nº 6.855, del 12 de mayo de 1995, que instituyó la Política Estadual de Recursos Hídricos. Posteriormente, esa Ley fue alterada por la Ley nº 8.194, del 21 de enero de 2002, que creó el Fondo Estadual de Recursos Hídricos, reorganizó la Superintendencia de Recursos Hídricos — SRH, y el Consejo Estadual y el Recursos Hídricos — CONERH. Esta Política Estadual, a su vez, fue alterada por las Leyes nº 11.050, del 8 de octubre de 2009; nº 11.612, del 8 de octubre de 2009 y nº 12.377, del 28 de diciembre de 2011.

FIGURA 12 — Regiones de Planificación y Gestión del Agua de Bahia⁴⁴⁴



Fuente: Instituto de Gestión de las Aguas y clima del Estado de Bahia – INGÁ

El PGRH priorizaba acciones de infraestructura hídrica, como la construcción de represas, además del fortalecimiento institucional y de la gestión participativa de las aguas. Estos dos últimos aspectos fueron requisitos del Banco Mundial para viabilizar el préstamo, pero que, para el Estado, no representaba algo relevante ya que estaba interesado sólo en construir obras de infraestructura hídrica para satisfacer el abastecimiento humano y el desarrollo de las actividades económicas. En este contexto se iniciaron las acciones de organización de la sociedad para su participación en el proceso de implementación de la política hídrica estadual.

Ocurre que la ley de la política hídrica de Bahia, de 1995, fue aprobada antes que la ley federal de 1997, y así como ocurrió con los Estados de São Paulo y Rio Grande do Sul, contempló disposiciones institucionales distintas de aquellas establecidas por la norma federal. La ley estadual no preveía, por ejemplo, la creación de comités de cuencas y otros órganos colegiados. De esta manera, demoró mucho tiempo para que se instituyeran los comités de cuenca en el Estado, en los moldes

⁴⁴⁴ Ver http://www.inga.ba.gov.br/modules/pico/index.php?content_id=39. En el momento de la aplicación de los cuestionarios, no existían las Regiones de Planificación y Gestión de las Aguas, como se muestra en la FIGURA 12. En ese momento, eran adoptadas las 10 Regiones Administrativas de las Aguas — RAA. El INGA fue incorporado al INEMA en la estructura administrativa de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado de Bahia, promovida por la edición de la Ley nº 12.212, del 04 de mayo de 2011.

previstos por la normativa federal, razón por la cual, aunque la base del proceso participativo se haya iniciado en 1998, sólo en 2006 fue creado el Comité de la Cuenca Hidrográfica del Itapicuru, en los moldes previstos en la normativa nacional⁴⁴⁵.

Así, entre 1998 y 2006, en el ámbito del PGRH, fueron creados otros tipos de organismos de gestión participativa de las aguas, todos ellos constituyéndose en organizaciones de la sociedad civil, entidades de derecho privado, no vinculadas a la estructura administrativa del Estado: 59 Comisiones Municipales del Agua — COMUAS, tres Asociaciones de Usuarios del Agua — AUAS (alrededor de los embalses de agua) y un Consorcio de Usuarios del Agua, en la cuenca do Itapicuru (involucrando 11 municipios).

Esas modalidades organizativas, a pesar de ser instituciones privadas, fueron incrementadas por el Estado, a través de la entonces Superintendencia de Recursos Hídricos — SRH, dentro de una política hídrica que no enfocaba la participación de la sociedad civil de la forma como después fue prevista por el SINGREH. Todo esto se constituía en cumplimiento de los requisitos del contrato de préstamo firmado entre el Estado y el Banco Mundial para desarrollar el PGRH⁴⁴⁶.

Hasta que el Estado se insertara en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, se organizó a partir de un modelo de organización completamente diferenciado del modelo nacional, lo que causaba extrema incomodidad a todos los que representaban el Estado en el escenario nacional, especialmente cuando se realizaban los Encuentros Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas — ENCOB, ya que no existían comités de cuencas hidrográficas en Bahia, como preveía el SINGREH.

Otro aspecto a destacar con relación a Bahia es que hubo una discontinuidad administrativa con respecto a la realización del proceso de organización de la sociedad.

⁴⁴⁵ El Comité de la Cuenca Hidrográfica de Rio Itapicuru fue creado por el Decreto n° 9.937, del 22 de marzo de 2006, con base en la Ley Estadual n° 9.843, del 27 de diciembre de 2005, que instituía los Comités de Cuencas Hidrográficas en el Estado de Bahia. Antes de esto, no había ninguna posibilidad legal de existencia de los Comités en Bahia, aunque, los trabajos realizados en el ámbito del PGRH, con recursos del Banco Mundial, permitieran el trabajo de base, necesario a la institución del referido Comité.

⁴⁴⁶ Esta investigadora fue responsable de desarrollar el Componente Institucional del Proyecto de Gestión de los Recursos Hídricos de Bahia – PGRH, durante cinco años (entre 1998 y 2003). Las dificultades para viabilizar este Componente del Proyecto estimularon esta investigadora a estudiar, desde el punto de vista académico, la gestión descentralizada y participativa de las aguas, en el interior de las políticas hídricas nacional y estadual (Bahía).

De hecho, el Estado no apoyó más a las organizaciones que él mismo promovió en el período en que no había previsión legal para crear los comités de cuencas hidrográficas (COMUA, AUA y el Consorcio de Usuarios del Agua de la cuenca do Itapicuru), ya que no estaban previstas en la estructura administrativa del SINGREH. Esto motivó un gran descrédito de la sociedad civil, del sector productivo y de la comunidad en general en los procesos participativos viabilizados por el Estado con relación a la implementación de la política hídrica.

Como puede constatarse, existieron varios motivos y diferencias importantes, entre los estados seleccionados, que motivaron la organización de los órganos colegiados de recursos hídricos. Esto demuestra que las diferencias regionales llevaron a grados distintos de organización de la sociedad y a diferentes dificultades para viabilizar un sistema único de gestión para toda la nación.

Como ejemplo de estas diferencias regionales, puede citarse la experiencia de organización social en el Estado de Ceará, que se sitúa, también, en el semiárido brasileño, que cuenta con órganos de recursos hídricos para el entorno de las represas, mecanismo éste no previsto por la legislación federal, ya que sólo prevé, entre sus órganos colegiados, el Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH, los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos — CERH's y los Comités de Cuencas Hidrográficas — CBH's, que se constituyen en el enfoque de esta investigación.

En Ceará, aunque el Poder Público conceda el otorgamiento de derecho de uso de las aguas que le pertenecen, existe la práctica de la “*asignación negociada del agua*” entre los interesados en las aguas de las represas, como mecanismo de garantía para que el agua pueda ser utilizada para los usos esenciales, cuando la situación se encuentra más crítica de lo que normalmente ya es, en determinado período del año.

Es evidente que estas modalidades específicas de organización, acaban conviviendo paralelamente a los demás órganos colegiados de gestión de las aguas. Sin embargo, esta coexistencia significa en ajustes que requieren de tiempo para ser efectuados, creándose un verdadero rompecabezas entre lo legal, lo institucional y la realidad.

6.5. Los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos

6.5.1. Composición y competencias de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia.

Entre los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos — CERH de los estados de Rio Grande do Sul-RS, São Paulo-SP y Bahia-BA, se escucharon, en 2007, tres representantes del sector de los usuarios del agua (industria y energía), 3 representantes de las organizaciones civiles de recursos hídricos y 3 representantes del sector público, siendo uno municipal y otros dos, estaduais⁴⁴⁷. Esta distribución buscó evaluar, al menos cualitativamente, la visión de los miembros del Poder Público, de los usuarios y de las comunidades sobre la gestión descentralizada y participativa de las aguas.

Los consejos estaduales de recursos hídricos de São Paulo y de Rio Grande do Sul comenzaron a publicar sus decisiones incluso antes del funcionamiento del Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH. En el caso de São Paulo, la primera deliberación fue el 25 de noviembre de 1993 y, en el caso de Rio Grande do Sul, el 19 de diciembre de 1995. A su vez, la primera resolución del órgano colegiado de Bahia se produjo con la aprobación del Plan Estadual de Recursos Hídricos, el 16 de marzo de 2005, por lo tanto, más de una década después del inicio del funcionamiento del órgano de São Paulo.

⁴⁴⁷ Fueron escuchados 3 representantes de los usuarios siendo, dos, del sector industrial (Jorge Luís Freire y Anícia Aparecida Batistello Pio, ambos de la Federación de las Industrias, de Bahía y de São Paulo, respectivamente); y, otro, del sector de energía (Sandra Marquesini, de Bahía). Los tres representantes de la sociedad civil de recursos hídricos, que fueron escuchados, para efecto de esta investigación, son: dos representantes de las organizaciones civiles de recursos hídricos (Maria do Carmo Nunes Pereira, Presidente de la Asociación de Ingeniería Sanitaria y Ambiental, Sección de Bahia — ABES/BA, y Nanci Benigni Guigno, Presidente del Comité de Gestión de la Cuenca Hidrográfica del Comité del Lago Guaíba/RS, ocupando la vacante que representa a los comités de cuencas hidrográficas y, una representante de las organizaciones ambientalistas/ONG, Maria Luiza Taborda Ribeiro, de la Fundación SOS Mata Atlântica/SP). Del Poder Público, fueron entrevistados tres representantes, siendo dos del Estado (Luiz Fernandes Carneseca, técnico del Departamento de Aguas y Energía Eléctrica — DAEE/SP y Maria Ângela Laydner, de la Secretaria de Obras y Saneamiento/RS) y, uno, del Poder Público Municipal (Marco Antonio Vieira de Campos, Alcalde de Iperó/SP).

El Consejo de Recursos Hídricos de Rio Grande do Sul está integrado por 10 miembros del Poder Público Estadual; seis representantes de los Comités de Cuencas Hidrográficas; un representante de cuenca transfronteriza; un representante del Sistema Nacional de Medio Ambiente — SISNAMA; y un representante del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos — SINGREH⁴⁴⁸. Se constata, en esta composición, la preocupación en integrar las políticas de medio ambiente y de recursos hídricos, en la medida en que inserta miembros del SISNAMA y del SINGREH.

A su vez, en São Paulo, el Consejo Estadual de Recursos Hídricos tiene muchas competencias de carácter deliberativo, superando, y mucho, las de sus órganos homólogos de Rio Grande do Sul y de Bahia, como se verifica en el CUADRO XI. Sus atribuciones son ejercidas por 33 miembros, siendo 11 del Poder Público Estadual, 11 de Prefecturas Municipales y 11 de la sociedad civil, entendiéndose sociedad civil como siendo los usuarios de las aguas (con cinco vacantes) y las organizaciones civiles de recursos hídricos (con seis vacantes)⁴⁴⁹.

Cabe señalar que, en el caso de São Paulo, el Poder Público Estadual, por el voto, no consigue, deliberar sólo, pues necesita siempre del apoyo de otros miembros

⁴⁴⁸ El Consejo de Recursos Hídricos de Rio Grande do Sul - CRH fue creado por la Ley nº 10.350/94 y reglamentado por el Decreto nº 36.055/95. El Reglamento Interno del CRH — RS, en su art. 3º, define así su composición: Titular de la Secretaría del Medio Ambiente, que lo preside; Titular de la Secretaría de Obras Públicas y Saneamiento, que es el Vice-Presidente; Titular de la Secretaría de Desarrollo y Asuntos Internacionales; Titular de la Secretaría de la Agricultura y Abastecimiento; Titular de la Secretaría de la Salud; Titular de la Secretaría de la Coordinación y Planificación; Titular de la Secretaría de Energía, Minas y Comunicación; — Titular de la Secretaría de Ciencia y Tecnología; Titular de la Secretaría de los Transportes; Secretario Extraordinario para Asuntos de la Casa Civil; Seis representantes de los Comités de Cuencas Hidrográficas; Un representante de cuenca transfronteriza; Un representante del Sistema Nacional de Medio Ambiente; Un representante del Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos.

⁴⁴⁹ La composición del Consejo Estadual de Recursos Hídricos del Estado de São Paulo se encuentra definida en las Deliberaciones del CRH nº 1/93, 11/96 y 19/98: a) Los titulares, o sus representantes, de las siguientes Secretarías de Estado: Recursos Hídricos, Saneamiento y Obras, que lo Presidirá; Medio Ambiente, que será su Vice-Presidente; Energía; Economía y Planificación; Agricultura y Abastecimiento; Salud; Transportes; Ciencia, Tecnología y Desarrollo Económico; Deportes y Turismo; Hacienda; y Administración y Modernización del Servicio Público; b) Alcalde Municipal representante de 11 cuencas hidrográficas; y c) Entidades de la sociedad civil, (un) representante de usuarios industriales de recursos hídricos; (un) representante de usuarios agrícolas de recursos hídricos; (un) representante de usuarios de recursos hídricos del sector comercial y de servicios; (dos) representantes de usuarios de recursos hídricos para abastecimiento público; 1 (un) representante de asociaciones especializadas en recursos hídricos; (un) representante de sindicatos u organizaciones de trabajadores en recursos hídricos; (un) representante de entidades ambientalistas; (un) representante de entidades de defensa de los intereses difusos de los ciudadanos; (dos) representantes de órganos o entidades asociativas de profesionales de nivel superior relacionadas con recursos hídricos.

para aprobar una materia de su interés. En cualquier circunstancia, predomina numéricamente el sector público, igualmente dividido entre sector público estadual y municipal, como se mencionó anteriormente.

En el caso de Bahía, en el momento de la aplicación de los cuestionarios, la composición del Consejo Estadual de Recursos Hídricos — CONERH, tenía 6 miembros del Poder Público Estadual; 1 representante del Poder Público Municipal; 4 representantes de los usuarios de recursos hídricos; y 1 representante de las organizaciones civiles de recursos hídricos. En el caso de este órgano, el Poder Público Estadual retenía la mitad de los votos, contando con el apoyo de otras representaciones para decidir materias de su interés⁴⁵⁰. El CUADRO XI sintetiza las competencias deliberativas y la composición de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los tres estados.

En la FIGURA 13, se consideraron sólo las vacantes del Poder Público Estadual, sin agregarse las del Poder Público Municipal, para que se pueda identificar la posibilidad de que el órgano estadual gestor de los recursos hídricos decida sólo sobre las deliberaciones de su interés. Se constata que esta situación se produce exclusivamente en Rio Grande do Sul, que tiene más de 50% de los miembros del órgano colegiado.

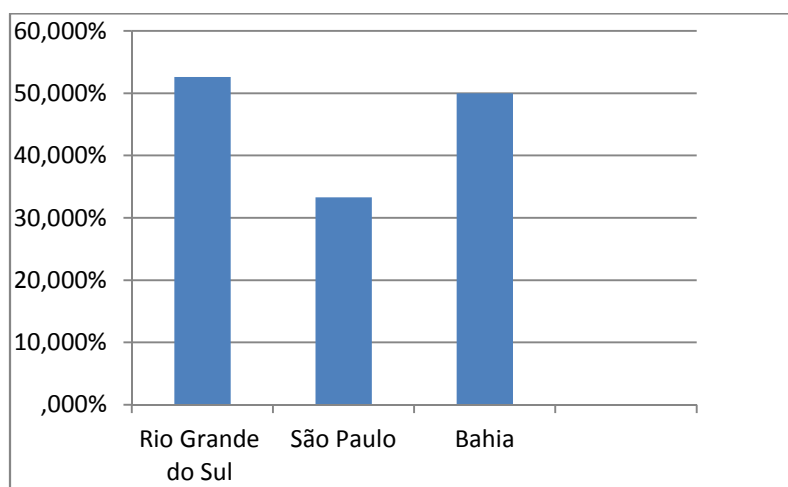
⁴⁵⁰ La composición mencionada refleja la situación cuando se realiza la aplicación de los cuestionarios, de acuerdo con las disposiciones del art. 2º de la Ley nº 7.354, del 14 de setiembre de 1998, que creó el Consejo Estadual de Recursos Hídricos de Bahía. Esta composición se alteró por fuerza del art. 47 de la Ley nº 11.612, del 8 de octubre de 2009, pasando a tener la siguiente composición: 10 (diez) representantes del Poder Público; 06 (seis) representantes de los usuarios de recursos hídricos; 05 (cinco) representantes de organizaciones civiles de recursos hídricos; 02 (dos) representantes del Poder Público Municipal, siendo uno usuario de recursos hídricos. Esta nueva composición disminuye la participación del Poder Público en las decisiones.

**CUADRO XI — Composición y competencias deliberativas de los Consejos
Estaduais de Recursos Hídricos/CERH: RS, SP y BA**

Consejo Estadual	COMPOSICIÓN	COMPETENCIAS	COMENTARIOS
RIO GRANDE DO SUL	<ul style="list-style-type: none"> - 10 del Poder Público Estadual; - 6 de los Comités de Cuencas Hidrográficas; - 1 representante de cuenca transfronteriza; - 1 representante del SISNAMA; - 1 representante del SINGREH. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprueba los informes anuales sobre la situación de los recursos hídricos del Estado; 2. Aprueba los criterios de otorgamiento del uso del agua; 3. Aprueba los reglamentos de los Comités de Cuenca Hidrográfica; 4. Decide los conflictos de uso de agua en última instancia en el ámbito del Sistema de Recursos Hídricos de Rio Grande do Sul; 5. Representa el Gobierno del Estado de Rio Grande do Sul junto a los órganos federales y entidades internacionales relacionado a los recursos hídricos. 	El Poder Público Estadual puede decidir solo sobre las cuestiones de su interés , ya que cuenta con la mayoría de los miembros del órgano colegiado. Los usuarios del agua no están representados expresamente, a menos que sean indicados por los comités de cuencas.
SÃO PAULO	<ul style="list-style-type: none"> - 11 del Poder Público Estadual, - 11 Prefecturas Municipales; - 11 representaciones de la sociedad civil, (5 vacantes para usuarios del agua y 6 vacantes para organizaciones civiles de recursos hídricos) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprueba el informe sobre la Situación de los Recursos Hídricos en el Estado; 2. Ejerce funciones normativas y deliberativas relativas a la formulación, implantación y acompañamiento de la Política Estadual de Recursos Hídricos; 3. Establece criterios y normas relativas al prorrateo, entre los beneficiados, de los costos de las obras de uso múltiple de los recursos hídricos o de interés común o colectivo; 4. Establece directrices para la formulación de programas anuales y plurianuales de aplicación de recursos del Fondo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO; 5. Efectúa el encuadramiento de cuerpos de agua en clases de uso preponderante, con base en las propuestas de los Comités de Cuencas Hidrográficas - CBH, compatibilizándolas con relación a las repercusiones inter-cuencas y arbitrando los eventuales conflictos derivados; 6. Decide, originariamente, los conflictos entre los Comités de Cuencas Hidrográficas, con recurso al Jefe del Poder Ejecutivo, en último grado, según dispuso el reglamento. 	El Poder Público Estadual no puede decidir solo sobre las cuestiones de su interés , ya que no cuenta con la mayoría de los miembros del órgano. El Poder Público - Estadual y Municipal - cuenta con 2/3 de la composición del órgano, quedando la sociedad civil y los usuarios del agua, con otro 1/3. Los municipios ganan relevancia en este órgano colegiado y, con ello, se le da énfasis al saneamiento básico , ya que a ellos les cabe la prestación de estos servicios (agua, aguas residuales y disposición final de desechos sólidos).
BAHIA	<ul style="list-style-type: none"> - 6 del Poder Público Estadual; - 1 del Poder Público Municipal; - 4 de los usuarios de recursos hídricos; - 1 de las organizaciones civiles de recursos hídricos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Delibera sobre el Plan Estadual de Recursos Hídricos y su revisión; 2. Representa el Estado de Bahía en el Consejo Nacional de Recursos Hídricos; 3. Decide, en última instancia administrativa, los conflictos relacionados al uso de recursos hídricos. 	El Poder Público Estadual no puede decidir solo sobre las cuestiones de su interés , ya que detiene el 50% de los miembros del órgano colegiado. Los usuarios del agua están representados, pero la sociedad civil cuenta con pequeña representación en este órgano.

Fuente: Cuadro elaborado por la investigadora, con base en las normas estaduais que instituyeron las competencias de los tres órganos colegiados.

FIGURA 13 — Participación del Poder Público Estadual en los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA



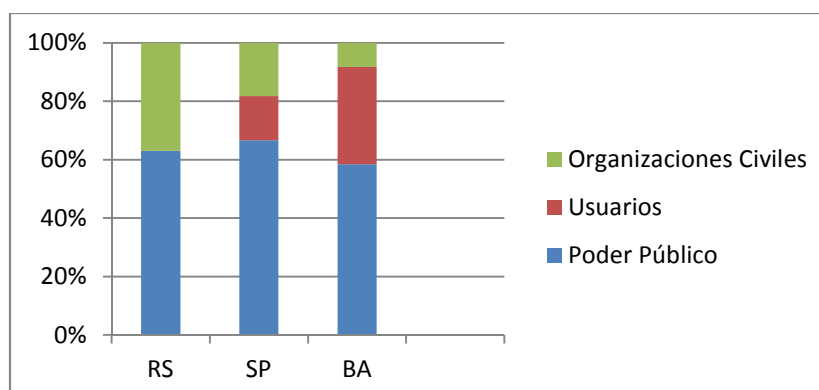
Fuentes: Leyes que establecen la composición de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos, de los estados de Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia

A su vez, la FIGURA 14 muestra la distribución de los miembros que integran los órganos colegiados: Poder Público (estadual y municipal), usuarios y sociedad civil. Esta Figura permite visualizar la supremacía del Poder Público y la pequeña representación de los demás segmentos: sociedad civil y usuarios de las aguas.

En el caso de RS, aunque el 37% de las vacantes del Consejo Estadual de Recursos Hídricos hayan sido representadas como “organizaciones civiles”, se llama la atención para el hecho de que, en este porcentaje, constan las indicaciones de 6 representantes de los Comités de Cuencas Hidrográficas y del representante de cuenca transfronteriza. Esto significa que cualquiera de sus miembros, desde que sean elegidos por ellos, puede ejercer esta representación, pudiendo ampliar todavía más el número de representantes del Poder Público.

Además, esta FIGURA 14 subraya el porqué de la dificultad en discutirse la cobranza por el uso del agua, una vez que los segmentos que pagarán por ella (los usuarios y sector de saneamiento básico) no son mayoría en estos órganos y deberán someterse al o que sea definido por otros segmentos, hecho éste que genera gran preocupación en el sector empresarial.

FIGURA 14 — Composición de los Consejos Estaduales, por segmento: RS, SP y BA



Fuentes: Leyes que establecen la composición de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los estados de Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahía

Las consideraciones presentadas anteriormente son necesarias para comprender la dimensión de las respuestas dadas por los entrevistados al responder a las cuestiones que les fueron formuladas, basándose en el cuestionario presentado en el ANEXO VIII de este estudio.

6.5.2. Las entrevistas

(i) *Deliberaciones de los Consejos Estaduales*

Con relación al carácter deliberativo de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos, fueron mencionadas por los entrevistados, como sus decisiones más expresivas, **la aprobación de normas**. Se aprobaron resoluciones sobre: la institución de comités de cuencas (BA y RS); el encuadramiento de los cursos de agua (SP y RS); los criterios de distribución de los recursos del fondo de recursos hídricos⁴⁵¹; la cobranza por el uso del agua (BA y RS); la definición de la estrategia, el mapeo y definición de áreas de riesgo de contaminación de aguas y suelo, estableciendo procedimientos para los órganos gestores sobre las áreas críticas para la exploración de agua subterránea (SP).

⁴⁵¹ Se trata específicamente del Fondo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, de São Paulo, instituido por la Ley nº 7.663/91 y reglamentado por los Decretos 37.300/93 y 43.204/98.

Incluso como deliberación de alta relevancia, hasta 2007, año en que se aplicaron los cuestionarios, los consejos estaduais aprobaron **los planes estaduais de recursos hídricos** (BA, SP), el encuadramiento de los cursos de agua (RS), la institución de los comités de cuencas (SP, BA, RS) y la creación de agencia de cuenca (SP). Se constata que el órgano colegiado de São Paulo ha mostrado mayor avance en los resultados relacionados al ejercicio de su atribución.

Sobre la actuación de estos órganos estaduais con relación a los instrumentos de gestión, el **encuadramiento de los cursos de agua** se mencionó como deliberación de mayor importancia, en Rio Grande do Sul. Sin embargo, este Estado tiene desempeño menor cuando el asunto se refiere a la aprobación del Plan Estadual de Recursos Hídricos, cuando comparado con Bahía y São Paulo, en este aspecto.

Con relación a la **cobranza**, el asunto se encuentra incipiente en los tres estados, aunque la participación de los consejeros estaduais se ha verificado de forma más proactiva, en el estado de São Paulo. En el caso de Bahia, las discusiones y deliberaciones generales con relación a esta materia se dieron en el ámbito de la aprobación del Plan Estadual de Recursos Hídricos.

En cuanto al **otorgamiento**, la cuestión ha quedado en la instancia técnica, con poca interferencia de este órgano colegiado estadual. Sin embargo, hay reclamos de algunos miembros de los mismos en el sentido de que, estos otorgamientos, aunque concedidas por el sector público, deberían someterse al órgano colegiado estadual. Sucede que la legislación, en general, establece que la definición de los criterios de otorgamiento es que debe someterse a estos órganos siendo que, el otorgamiento en sí, se constituye en acto del Poder Público Estadual, que posee el dominio público sobre las aguas⁴⁵².

⁴⁵² Fue recordado por un miembro del Consejo Estadual de Recursos Hídricos de SP el caso de la autorización para el uso de las aguas para el abastecimiento de la Región Metropolitana de São Paulo, que implicaba en el otorgamiento de la Unión. Hubo actuación integrada del órgano técnico del Estado (DAEE) con el de la Unión (ANA) para discutir la reversión de 32 m³ de las aguas de la cuenca del río Piracicaba para el Sistema Cantareira. Se dio la participación de los comités de cuencas hidrográficas involucrados, aunque sin contar, con la participación más efectiva del Consejo Estadual de Recursos Hídricos.

(ii) *Resolución de los conflictos*

De las respuestas obtenidas, se observa que, en general, los conflictos se resuelven en los comités de cuencas hidrográficas, donde se originan, no siendo necesaria una actuación más expresiva por parte de los Consejos Estaduales. Aun así, en el caso de Rio Grande do Sul, fue recordada la importancia del Consejo Estadual con relación a los conflictos que surgieron entre los usuarios del agua (abastecimiento humano y agricultura regada del arroz), debido a la sequía. Se dio fuerte movilización en el ámbito de los comités de cuencas hidrográficas correspondientes, pero la actuación del Consejo Estadual fue decisiva para ayudar a resolver el conflicto.

En el caso de São Paulo, hay conflictos que se rebaten en el Consejo Estadual, a ejemplo de la transposición de cuenca, ya que se capta el agua limpia de un río y se arroja el agua contaminada en otra cuenca, involucrando los municipios de su Región Metropolitana.

(iii) *Integración de las políticas públicas*

Los usuarios se quejan de que todo continúa compartimentado, especialmente cuando se requiere la licencia ambiental de emprendimientos, lo que obliga al emprendedor a presentar documentaciones repetidas en el órgano que concede el otorgamiento de derecho de uso del agua y en el órgano que expide la licencia ambiental⁴⁵³. Esto demuestra la falta de integración entre la política ambiental y la de recursos hídricos, que penaliza a aquéllos que emprenden en el país.

Se citó que, en el caso de São Paulo, se ha avanzado mucho en este proceso de integración entre estas políticas públicas, pero, aun así, se destacó que, en algunos momentos, esta integración ha sido problemática. Por ejemplo, se mencionó el licenciamiento ambiental que implica emprendimientos situados en áreas de manantiales, y no siempre los órganos colegiados de recursos hídricos son escuchados, lo que muestra que esta integración debería mejorar.

⁴⁵³ Según declaración de la representante de la Federación de las Industrias de São Paulo-FIESP.

La justificación para explicar por qué razón en determinadas ocasiones hay integración y, en otras, no hay, se debe a las eventuales circunstancias en las que hay algún tipo de presión para aprobar rápidamente algún emprendimiento. En estos casos, se desconsidera la instancia colegiada de recursos hídricos, como declaró una de las entrevistadas, miembro del órgano Colegiado Estadual de Recursos Hídricos/SP. Sin embargo, cuando se trata de un proceso normal de licenciamiento normal, las instancias colegiadas de medio ambiente y de recursos hídricos consiguen participar⁴⁵⁴. Se señala que esta integración entre las dos áreas se ha dado más debido a la buena relación entre los servidores públicos que por procedimientos legalmente instituidos⁴⁵⁵.

Respecto a la integración de las políticas sectoriales, existen las condiciones que deben tenerse en cuenta en la gestión de recursos hídricos, una vez que las secretarías se encuentran representadas en los consejos estaduais de recursos hídricos.

(iv) *Beneficios de la gestión participativa*

Se mencionó que hay dificultad para obtener estos *beneficios económicos* por el motivo de que la implementación de esta política es muy reciente. Sin embargo, el hecho de ser generados ingresos para el mantenimiento de la calidad ambiental en razón de la contribución por la efectiva captación y utilización de los recursos hídricos, significa que resultarán en activos ambientales preservados, pasando a existir, así, un lucro económico proporcionado por esta gestión⁴⁵⁶. Sin embargo, esto puede no acontecer debido a la baja capacitación de los actores involucrados⁴⁵⁷.

En el caso de Rio Grande do Sul, se mencionó que existen ganancias económicas efectivas, relatándose que las deliberaciones del órgano colegiado estadual, con motivo de la sequía de 2005-2006, definieron algunos aspectos esenciales que posibilitaron la continuidad del ejercicio de la actividad productiva de los arroceros (que cultivan arroz). Lo mismo ocurrió con la actividad industrial en relación con la

⁴⁵⁴ Ese hecho fue mencionado por la representante de la sociedad civil/ONG refiriéndose al licenciamiento ambiental del *Rodoanel Metropolitano de São Paulo*. El proyecto del *Rodoanel de São Paulo*, cuando totalmente concluido, tendrá 176,5 km de extensión y hará la interconexión de las 10 principales carreteras estadual y federales que llegan al municipio.

⁴⁵⁵ Según declaración del representante del Poder Público Estadual/SP.

⁴⁵⁶ Según declaración del representante de la Federación de las Industrias de Bahía-FIEB.

⁴⁵⁷ Comentario hecho por la representante de la sociedad civil/BA.

reutilización del agua y su cobranza. Así, la contribución de la gestión participativa se produjo en el sentido de posibilitar el uso de aguas en actividades económicas que, antes, eran desaprovechadas debido a su contaminación.

Se consideró como un beneficio intangible e incuestionable, aunque obtenido poco a poco, el hecho de que el agua dependa de la agenda técnica, política, académica, mediática y empresarial, hecho éste que interfiere positivamente en la adquisición de equipos que posibilitarán menor consumo de agua, especialmente en el sector agrícola, industrial y doméstico⁴⁵⁸. Sin embargo, aunque exista el compromiso de los usuarios del agua, (especialmente, del sector agrícola) y de la sociedad civil, se señaló que este tipo de logro es muy inferior al que la sociedad esperaba, porque el marco de la degradación ambiental es muy grande y no hubo la capacidad de darse respuesta compatible con la dimensión del problema⁴⁵⁹.

En la visión del Poder Público, sin embargo, estas ganancias económicas existen, porque, ya se dio la descontaminación de ríos, y esto ha atraído emprendimientos inmobiliarios, actividades turísticas en las orillas de los cursos de agua. Se recordó que ya se contó con recursos del orden de R\$ 250 millones de reales, que fueron aplicados en los últimos 10 años⁴⁶⁰.

En cuanto a los *beneficios sociales*, fueron considerados importantes, ya sea debido a la participación de la sociedad en las decisiones y planificación, ya sea debido a los beneficios sobre la salud. Se subrayó el rescate de la ciudadanía y el aprendizaje en el sentido de respetar los distintos usuarios y pensar en el colectivo.

Se considera, también, como un *beneficio social*, el hecho de que sectores antagónicos (ambientalista y ruralista) se sienten en la misma mesa para dialogar. Esto es inédito, cosa que no se conseguía fácilmente en el ámbito de la gestión ambiental. Además, las minorías están siendo escuchadas, situación ésta que, antes, no era común. Otro beneficio social se refiere a la articulación de pequeños municipios para acciones integradas en la implantación de rellenos sanitarios, a través de consorcios. Además, se

⁴⁵⁸ Según declaración de la representante de la Federación de las Industrias de São Paulo-FIESP.

⁴⁵⁹ Según declaración de representante de la sociedad civil/ONG.

⁴⁶⁰ Según declaración de representantes del Poder Público municipal y estadual/SP.

expuso que la Educación Ambiental pasó a ser reconocida como instrumento de gestión⁴⁶¹. Brevemente, la concientización ambiental y la mejora del nivel de salud pública (procedentes del tratamiento de aguas residuales), pueden ser listados entre los principales beneficios sociales⁴⁶².

En cuanto a los *beneficios ambientales*, se mencionó que todo actúa a su favor. Las preocupaciones ambientales, actualmente, van desde la planificación, obras, educación ambiental, siendo que estos avances han sido más evidentes en el ámbito de los comités de cuencas hidrográficas⁴⁶³.

Hubo declaración en el sentido de que este tipo de ganancia es de difícil medición, aunque existan esfuerzos del Poder Público Estadual, como en el caso de São Paulo, a través de la Compañía Ambiental del Estado de São Paulo — CETESB, vinculada a la Secretaria del Medio Ambiente, y de ONG para monitorear esta mejoría de la calidad de las aguas *paulistas*⁴⁶⁴.

Así, los beneficios ambientales pueden evidenciarse en lo que se refiere a la lucha contra la erosión; a la mejora en el saneamiento básico; a la educación ambiental; a las campañas de racionalización y de protección de reforestación de los bosques ribereños. Sin embargo, no hay nada más significativo que la recuperación de la calidad de las aguas, con la aplicación de 32% de los recursos del Fondo Estadual de Recursos Hídricos del Estado de São Paulo — FEHIDRO que se hicieron disponibles para el tratamiento de aguas residuales⁴⁶⁵.

En cuanto a los *beneficios tecnológicos*, mencionan algunos que no fueron percibidos aún, directamente, pero creen que ellos existen, pues la gestión descentralizada y participativa genera un proceso de aprendizaje. En la actualidad, no se libera ningún tipo de obra sin que esté dentro de los estándares tecnológicos adecuados. Este aprendizaje se ha estado dando con relación a las tecnologías limpias, pudiendo

⁴⁶¹ Según declaración de representante de la sociedad civil/ONG/SP.

⁴⁶² Según declaración de los representantes del sector público/SP.

⁴⁶³ Según declaración de la representante de los comités de cuencas hidrográficas/RS.

⁴⁶⁴ Puede ser citado el esfuerzo de la Fundación SOS Mata Atlântica/SP.

⁴⁶⁵ Según declaración del representante del sector público estadual/ SP.

computarse este beneficio más a la actuación de los diversos sectores privados que al sistema de gestión establecido.

Los *beneficios para el mejoramiento del proceso democrático* se consideran bastante relevantes. Se mencionó que, por primera vez, los diversos segmentos de la sociedad están conociendo este proceso, participando, opinando sobre un recurso que, en la práctica, pertenece a todos. Por otro lado, hay que llamar la atención para el entendimiento que se debe tener sobre “representación”. Antes, las personas “se representaban a sí mismas”, siendo que, actualmente, representan a un segmento.

La construcción del sistema de gestión de los recursos hídricos fue magnífica para la democratización de la gestión, pero falta capacitación para que acontezca su verdadera democratización. Además, fue mencionado que “los que mandan” en los órganos colegiados de recursos hídricos, son los órganos gestores de recursos hídricos. Esta percepción, especialmente por parte de los comités de cuencas hidrográficas, de que el Poder Público “manda” en los órganos de recursos hídricos resulta en un bajo interés por la participación. En teoría, se crearon las condiciones, pero, en la práctica, no es tan democrático como se esperaba. Por esta razón, las grandes ONG’s de São Paulo tomaron la decisión de no participar de los comités, pero deben ayudar a las ONG’s pequeñas a actuar en ese órgano estadual⁴⁶⁶.

Con base en el testimonio de una de las entrevistadas, no da más para retroceder con la gestión participativa, aunque el Poder Público se desinterese por ella⁴⁶⁷. Además, se destacó que, el hecho de contar con una composición tripartita, aporta mucho equilibrio en las decisiones⁴⁶⁸.

Cuanto al *aparato administrativo*, de un modo general, se cree que hay una *mejora en su eficiencia* en la medida en que, con la participación social, el Poder Público está más expuesto y todos se tornan más exigentes con relación a su desempeño. Actualmente, el Poder Público pasa a compartir, a hacer aparecerías y, por lo tanto, aprende mucho con este proceso participativo, pues, anteriormente no

⁴⁶⁶ Según declaración de la representante de las ONG’s en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos/SP.

⁴⁶⁷ Según declaración de la representante del sector industrial/SP.

⁴⁶⁸ Según declaración del representante del Poder Público Municipal/SP.

acostumbraba “conversar” ni incluso con otras instituciones del propio sector público. Todo esto enriquece el proceso de toma de decisión, aunque, se ha subrayado que todavía no se aprovecha bien esta coparticipación, además de que, la misma viene aconteciendo muy lentamente.

Sin embargo, hay quienes están de acuerdo, en parte, de que existe una supuesta eficiencia de la maquina pública. En el caso de São Paulo, ha habido mejoras en un sector administrativo: el relacionamiento con el medio ambiente, recursos hídricos y energía eléctrica (CETESB y DAEE)⁴⁶⁹. Algunas Secretarías, como es el caso de las secretarías de Salud y Educación, están entrando recientemente en este proceso de gestión integrada, siendo que otras (a ejemplo de la Secretaría del Planificación), aún no se incorporaron a esta cuestión, a pesar de reconocer su importancia.

En el caso de los órganos ambientales y de energía eléctrica, en São Paulo — CETESB y DAEE — el cuerpo técnico entendió que existe la necesidad de planificar y buscar establecer una forma más coherente e integrada de actuación, dejando de ser una articulación puntual e individualizada. En este sentido, la acción de control pasó por una revaluación, con la mejora del proceso de concesión de otorgamiento y del sistema de información, llevándose a cabo el intercambio de la información y de las decisiones, hecho éste que, anteriormente no existía. Por lo tanto, existe la mejora de la eficiencia del aparato administrativo, pero, en sectores específicos.

Algunos entrevistados demostraron no darse cuenta de cuáles han sido los *beneficios más visibles*⁴⁷⁰. Por otro lado, se dijo que puede ser considerada “visible” la responsabilidad que cada uno asume y el hecho de que ahora se puede contar con canales institucionales de participación definidos, que antes no existían, donde las personas pueden ayudar en la búsqueda de soluciones. Además, el agua está en la agenda política y social, ocupando espacio en muchas discusiones, pasando a ser considerada no más como un bien libre, sino, finito⁴⁷¹. Fue señalado, además, que puede

⁴⁶⁹ Según declaración del representante del Poder Público Estadual del Consejo Estadual de Recursos Hídricos/SP.

⁴⁷⁰ Según declaraciones de las representantes del sector usuario y de organizaciones civiles de recursos hídricos/BA.

⁴⁷¹ De acuerdo con los puntos marcados por la representante de la sociedad civil, en la vacante de los comités de cuencas hidrográficas/RS.

considerarse visible la organización de los segmentos del sector productivo para participar del proceso de gestión de los recursos hídricos.

Otro beneficio visible señalado es la percepción de que, saliendo de las manos del gobierno, ha habido mejoras en la calidad de las aguas de los manantiales, lo que muestra la falta de confianza en el Poder Público. Aunque haya sido indicada la existencia de algunos *beneficios visibles*, existe también la preocupación con el hecho de que el sector público utilice el espacio del órgano Colegiado Estadual de Recursos Hídricos sólo para refrendar sus decisiones tomadas anteriormente.

Para que el órgano colegiado no se constituya en un espacio para el Poder Público refrendar decisiones, es necesario el fortalecimiento de los segmentos que tienen escaño en este órgano estadual y el mayor compromiso de sus miembros, como se ha mencionado. Éste es un gran riesgo y ocurre cuando no hay equilibrio de fuerzas. Falta crear mecanismos para no exponerse a esto. Este sistema sólo será eficaz si todos reconocen su legitimidad. No se puede dejar de mencionar, que fue citado el hecho de que existe el riesgo del sistema caer en descrédito⁴⁷².

Otro beneficio visible mencionado es el reconocimiento de la cuenca hidrográfica como unidad de gestión, ya que permite la adopción de soluciones integradas⁴⁷³.

Muchos beneficios pasan a ser visibles cuando los tres sectores — Poder Público, usuarios del agua y organizaciones civiles — están dispuestos a colaborar para lograr beneficios comunes. Se comentó que, actualmente, es posible establecer un conjunto de procedimientos comunes⁴⁷⁴.

En cuanto a la velocidad con que se producen estos beneficios, se manifestó que lo social se destaca, mientras que los beneficios económicos y ambientales son más demorados. Aun así, hubo manifestación en el sentido de que los beneficios más acelerados hayan sido los relacionados con la mejora del saneamiento básico, a partir de

⁴⁷² Según testimonio del representante del sector industrial en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos/SP.

⁴⁷³ Según testimonio del representante de las ONG's en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos/SP.

⁴⁷⁴ En la visión del representante del Poder Público/SP.

la integración de los órganos involucrados, a través del monitoreo de la calidad de las aguas, con consecuencias directas sobre la salud y el medio ambiente.

La experiencia de São Paulo fue citada como eficaz para la mejora ambiental, especialmente en la recuperación de la calidad de las aguas, citándose el resultado alcanzado en la recuperación de las aguas del Bajo Tietê, donde se dio prioridad al saneamiento básico, satisfaciendo las demandas de los municipios con menos de 30.000 habitantes. Se ha demostrado que, con pocos recursos, con la orientación de los comités, es mucho lo que se puede hacer⁴⁷⁵.

Al preguntarse sobre lo que puede ser considerado como ejemplo de *beneficios más acelerados* que esta gestión participativa de las aguas viene proporcionando, se dijo que no existen logros que puedan clasificarse así, porque el proceso es demasiado lento⁴⁷⁶. Sin embargo, de forma controvertida, fue señalado como un ejemplo de este tipo de beneficio, la participación y el compromiso de los diversos segmentos involucrados en la gestión de recursos hídricos, hecho éste que demuestra cómo las personas se preocupan con las aguas. Este comprometimiento de la sociedad obliga al Poder Público a tener más precaución en sus acciones.

Desde el punto de vista de la representación de los sectores involucrados en esta gestión de las aguas, fue destacado por el sector empresarial (usuarios) que puede ser considerado como beneficio el hecho de una confederación representar a sus asociados, en la categoría de usuarios del agua, en lugar de un usuario aislado de este segmento. Esta representación es muy importante en el caso de un Consejo Estadual, siendo que los usuarios, individualizados, pueden tener sus espacios en los comités de cuenca.

El CUADRO XII y la FIGURA 15 sintetizan los beneficios mencionados por los miembros de los consejos estaduais de recursos hídricos de los tres estados estudiados.

⁴⁷⁵ Según declaración del representante del Poder Público Estadual/SP.

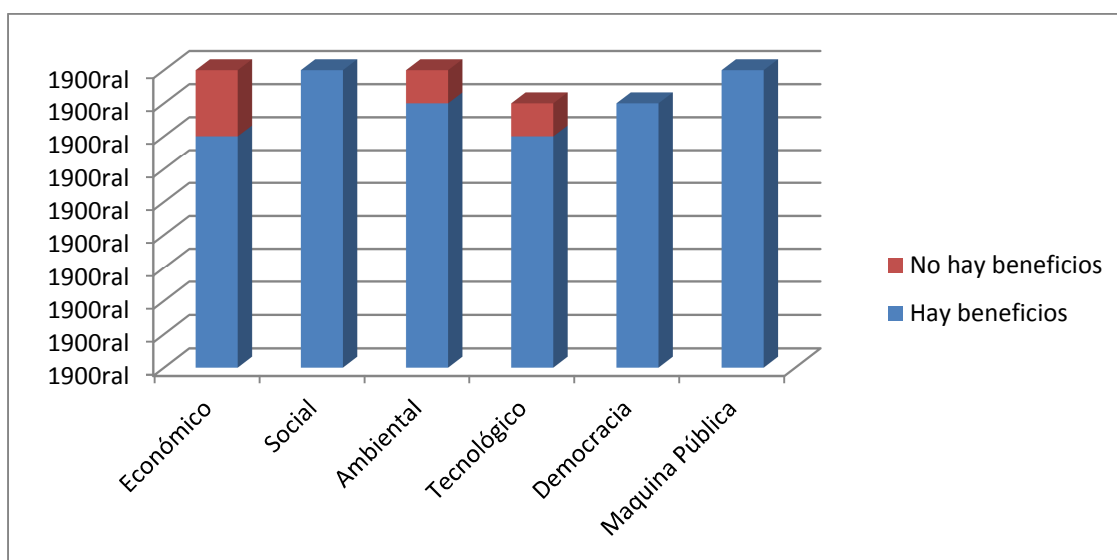
⁴⁷⁶ Según declaración del representante de la sociedad civil — ONG/SP.

CUADRO XII — Beneficios identificados por los representantes de los Consejos Estadales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA

Tipos de Beneficios	Manifestación Positiva			Manifestación Negativa		No informa
	Sí	Sí, parcial	Cree que sí	Difícil saber	No	
Económico	5	1	1	-	2	-
Social	9	-	-	-	-	-
Ambiental	8	-	-	1	-	-
Tecnológico	5	-	2	-	1	1
Mejora de la democracia	8	-	-	-	-	1
Eficiencia del aparato administrativo	7	1	1	-	-	-
Total de manifestaciones	42	2	4	1	3	2
	88,9%			7,4%		3,7%

Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Consejos Estadales de Recursos Hídricos de los Estados de SP, RS y BA.

FIGURA 15 — Beneficios identificados por los representantes de los Consejos Estadales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Consejos Estadales de Recursos Hídricos de los Estados de SP, RS y BA

Como puede constatarse, la gran mayoría de los miembros de los órganos colegiados estadales de recursos hídricos (92,1%) cree en la existencia de diversos tipos de beneficios a partir de este tipo de gestión participativa y descentralizada, con

unanimidad de las manifestaciones con relación a los beneficios sociales, al mejoramiento democrático y a la eficiencia de la maquina pública. Los beneficios que no se constituyeron en unanimidad fueron los económicos, ambientales y tecnológicos.

(v) *Frustraciones y pasos decisivos para la implementación de la política hídrica*

Cuando se habla en frustración, inmediatamente se recuerda la situación ocurrida con el comité de la cuenca hidrográfica del rio São Francisco, en razón de la desconsideración de las deliberaciones del órgano colegiado de recursos hídricos, por parte del Gobierno Federal. Este ente federado *pasó por encima de la ley y de la sociedad para aprobar un proyecto de interés dudoso*⁴⁷⁷. Esta cuestión de la transposición de las aguas del río São Francisco traumatizó, de alguna manera, a los integrantes de todos los órganos de recursos hídricos, porque quedó el mensaje subliminar de que, cuando el Gobierno quiere, él consigue, no importándose en contrariar todo el proceso democrático que se haya desarrollado en el ámbito de los órganos colegiados.

Se destacó la falta de recursos financieros, porque los que existen, se encuentran, en general, vinculados a algún “interesado” (refiriéndose, por ejemplo, al Gobierno Federal). En realidad estos recursos deberían estar libres de cualquier tipo de vínculo.

Otra frustración mencionada se refiere al hecho de que el Poder Público, aunque haya evolucionado en varios puntos de esta gestión hídrica de las aguas estaduais, no se esfuerza en la organización de los comités de cuencas, dejando de avanzar en el proceso de organización social⁴⁷⁸.

La frustración más grande, sin embargo, proviene de la lentitud del proceso de implantación de la gestión integrada de los recursos hídricos, especialmente con relación a la morosidad en la implantación de la Agencia de Agua y de la cobranza⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ Según declaración del usuario del agua, representante del sector de energía eléctrica y que, también, tiene escaño en el Comité de la Cuenca Hidrográfica del São Francisco, que acompañó todo el proceso de movilización social en torno a la transposición de las aguas de este río.

⁴⁷⁸ Según declaración del representante de organización de la sociedad civil/BA.

⁴⁷⁹ Según declaración de las representes de Rio Grande do Sul.

Se pensó que todo avanzaría rápidamente, especialmente en los casos en que la gestión de las aguas ya había sido implantada antes de la edición de la legislación federal. Sin embargo, no es eso lo que se verificó, pues, se trata de un proceso en el que hay discontinuidad administrativa y esto hace creer que la gestión de las aguas, aunque esté en los discursos políticos, parece no ser prioritaria⁴⁸⁰.

El sentimiento de falencia institucional fue mencionado como una frustración, cuando se refiere al hecho de que hay una falta de capacidad, además de la dificultad para ejercer la representación. El representante no puede tomar decisiones por sí solo, pero, también, no puede estar preguntando sobre todas las cosas antes de manifestarse. De hecho, la persona que representa un segmento debe tener legitimidad y el mismo carácter de una representación parlamentaria, lo que debería ser reconocido como un papel de relevante interés social. Se destacó que la carga personal de quien representa a algún segmento es muy grande, porque la persona deja su trabajo para representar a todos, sin recibir por este encargo⁴⁸¹.

Hay grandes dificultades para organizar la sociedad civil con el objetivo de tomar parte de este proceso de gestión descentralizada y participativa. Existe una aparente incapacidad de establecerse un proceso organizacional más representativo de este segmento. Esta dificultad de organización complica un poco esta gestión. Además, queda en la dependencia del Estado la promoción de la participación en el formato definido por la legislación. En cierto modo, se da también el predominio de las grandes entidades en detrimento de las entidades menores, sin saber si se trata de una lucha por el poder en el segmento o si es una desmotivación, que obliga a las entidades más grandes a asumir este papel.

Por otro lado, la participación del sector público estadual, también, deja mucho que desear. Las instituciones públicas no se involucran lo suficiente, aconteciendo una mayor participación con relación a los órganos de medio ambiente y de recursos hídricos, permaneciendo, los demás, sin una actuación más efectiva⁴⁸².

⁴⁸⁰ Según declaración de la representante de los comités/RS.

⁴⁸¹ Según declaración de la representante de las ONG's/SP.

⁴⁸² Según testimonio del representante del Poder Público estadual/SP.

Otra frustración mencionada se refiere al hecho de que, en el Estado de São Paulo, el Consejo Estadual de Recursos Hídricos no discutió asuntos importantes, que estaban siendo tratados en el ámbito nacional, a ejemplo del encuadramiento, de los usos eficiente del agua en la agricultura, mostrando que la Unión fue más competente en estas cuestiones⁴⁸³.

El CUADRO XIII y la FIGURA 16 sintetizan las frustraciones indicadas por los entrevistados de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los tres estados estudiados. Los temas pueden agruparse en dos grandes categorías de problemas: recursos financieros (ausencia, aplicación y dificultad de implementación de la cobranza) y la organización social para la participación en los órganos de recursos hídricos.

CUADRO XIII — Principales frustraciones de los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA

Principales Problemas	Motivo de la frustración
Recursos financieros	Falta de recursos (1) ^(Número de manifestaciones) Incertidumbres sobre la cobranza y la aplicación de los recursos (1) Lentitud para viabilizar la cobranza y las agencias de cuencas (1)
Representación social en los órganos colegiados	Representación de la sociedad civil en los órganos colegiados de recursos hídricos (1) Lentitud del proceso de organización social (2) Desconsideración de las decisiones de los órganos colegiados (1) Falta de discusión de temas relevantes (1)

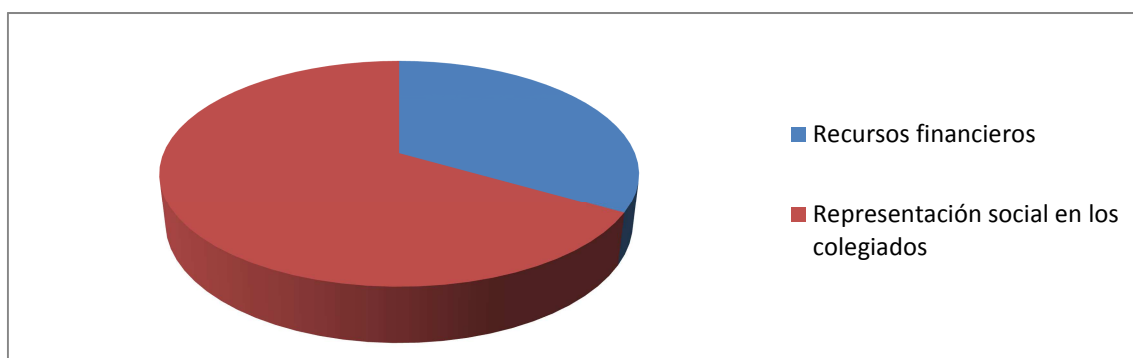
Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los Estados de RS, SP y BA.

Se destacaron aspectos que pueden no ser considerados como frustraciones, pero que influyen negativamente. Es el caso de la incertidumbre y preocupación sobre el funcionamiento del sistema de cobranza por el uso del agua y la aplicación de los recursos de esta cobranza. El temor es que ese dinero sea utilizado para hacer política social, lo que uno de los entrevistados no considera justo, ya que, con estos recursos, se busca efectivamente garantizar la calidad ambiental en la cuenca⁴⁸⁴.

⁴⁸³ Según testimonio de la representante del sector industrial/SP.

⁴⁸⁴ Según manifestación del representante del sector industrial/BA.

FIGURA 16 — Principales frustraciones de los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los Estados de RS, SP y BA.

Cuando se preguntó sobre la *pérdida de esfuerzos colectivos en las discusiones* del Consejo Estadual de Recursos Hídricos, fueron apuntados los asuntos relacionados con la cobranza del agua, las cuestiones relacionadas con la representatividad del sector público, ya que, de hecho, no lo representan (participación de personas de menor rango que no tienen poder de decisión, así como la necesidad de una mayor participación de las secretarías sectoriales); la cuestión de los comités que no tienen los recursos financieros para poder funcionar; la deliberación con relación a los criterios para acceso al fondo de recursos hídricos (lo que muestra que el problema siempre se refiere a dinero)⁴⁸⁵.

Se alegó que, cuando hay consenso, “las cosas ocurren” y que, cuando el asunto se resuelve sobre la base del voto, hay un retorno de la materia para ser nuevamente discutida, hasta que se obtenga consenso. Esto fue citado como siendo “algo positivo” del sistema⁴⁸⁶.

Como pasos decisivos para implementar mejor la política hídrica, fue muy comentada la cuestión de la creación de las agencias de cuencas, porque sin ellas, el modelo llegó a su límite y no consigue avanzar⁴⁸⁷. Sin embargo, hay quien considere el

⁴⁸⁵ Declaraciones de los representantes del sector público estadual y del sector industrial/SP.

⁴⁸⁶ Según declaración de representante de las ONG's/SP.

⁴⁸⁷ Esta cuestión fue mencionada por los representantes/ RS y SP.

hecho de estar dándose mucha importancia a esto, cuando en realidad, este aspecto de orden institucional no se constituye en un fin en sí mismo, siendo mucho más importante la cuestión del funcionamiento de los instrumentos de gestión de las aguas, todos ellos, simultáneamente⁴⁸⁸.

Además de la cuestión de las agencias de cuencas, fueron mencionados otros importantes aspectos: la cobranza por el uso de las aguas; la maduración de la sociedad y una mayor información sobre este proceso para que ella pueda opinar mejor; la desvinculación de esta gestión de cualquier proceso político-partidario, siendo necesario que se constituya en un proceso técnico, económico, social y ambiental; la implementación de los instrumentos gerenciales; la creación y el fortalecimiento de los comités de cuenca; la revisión de la composición del Consejo Estadual de Recursos Hídricos; y la integración de las políticas estaduais y municipales.

Al ser preguntados sobre una palabra que pueda resumir la situación de la gestión de las aguas **en Brasil**, los representantes de los Consejos Estaduales se manifestaron así: *“Es un niño que necesita crecer y convertirse en adulto”*; *“Caótica”*; *“Voluntad de encontrar un modelo propio”*; *“Avanzando”*, *“Moderadamente satisfactoria”*; *“Experiencia nueva”*; *“Promesa”*; *“Atrasada”*; *“Regular”*.

Las expresiones utilizadas para expresar la gestión participativa **en los Estados**, fueron: *“Es un estudiante que está aprendiendo, no es tan niño, está iniciando su trayectoria, mas no está formado”*; *“un poco mejor que a nivel federal, actuación más firme y de más control que la Unión”*; *“caminando, tratando de acertar”*; *“madurando”*; *“satisfactoria”*; *“gestión participativa inclinada hacia una gestión más pública que participativa”*; *“inercia”* y *“buena”*.

De hecho, las expresiones mencionan el sentimiento de que se trata de algo nuevo y que está madurando. Se constata que existe una visión negativa de esta gestión cuando hay una cita de algo como *“caótica”*, *“inerte”*, *“inclinada más para una gestión del Poder Público que participativa”*, *“moderadamente satisfactoria”*, *“promesa”*, *“retrasada”*, *“regular”* y que existe el *“deseo de encontrarse un modelo propio”*, que

⁴⁸⁸ Opinión del representante del sector público estadual/SP.

más corresponda a la realidad brasileña, en lugar de ser copia de la experiencia francesa de gestión de las aguas.

Se observa, también, que en algunos estados, los representantes de los Consejos escuchados consideran que esta gestión es mejor en los estados que en la Unión.

No se puede dejar de comentar que, en los estados donde la gestión de las aguas ya tenía algún avance, antes de la Unión implementar la política hídrica nacional, instituida en 1997, hubo cierta decepción, porque, el hecho de que haya iniciado antes, no fue determinante para que el proceso avanzara más rápidamente. Por esta razón, se reflexionó que se está en una fase crítica de este proceso participativo, corriéndose serio riesgo de que el sistema de gestión de las aguas se torne algo “protocolar”, como ocurrió con el sistema de medio ambiente, motivo por el cual la sociedad debe asumir esta gestión con más empeño.

De manera resumida, fueron mencionados algunos otros problemas inherentes a la gestión de las aguas: la capacidad de contribución de todos está muy limitada y no se consigue dar respuestas; la articulación institucional es muy difícil; mejores resultados se obtienen cuando se sectorializa la actuación y se vuelve a hacer acción local, porque no da para pensarse en grandes soluciones; las respuestas son a largo plazo; falta capacitación; no se revierte la degradación ambiental y no se consigue multiplicar personas.

Quedó el mensaje de que las personas que participan son siempre las mismas y que no están surgiendo nuevos liderazgos. Además, el sector de los usuarios no tiene militancia⁴⁸⁹.

(vi) *Composición de los consejos estatales y el ejercicio del poder*

Con respecto a la cuestión de la composición de los Consejos, se manifestó que tiene fuerte base gubernamental y esto no es democrático. De hecho, la FIGURA 14 mostró el predominio del sector público. Se señaló que el Gobierno quiere la

⁴⁸⁹ Evaluación hecha por la representante de las organizaciones civiles/ONG's/SP.

participación, pero, al mismo tiempo, quiere tener siempre control, mando y decisión final. Así, la composición de estos consejos necesita ser revista ⁴⁹⁰. Algunos consideraron que la composición es buena, pero que el segmento Poder Público debería asumir las vacantes que tiene ⁴⁹¹. Hubo manifestación contraria, alegando que la composición estadual es buena, no ocurriendo lo mismo con la composición del Consejo Nacional de Recursos Hídricos - CNRH⁴⁹² que, como se mencionó, le permite al Poder Público federal, decidir por sí solo sobre las cuestiones de su interés.

Con respecto a la existencia de manipulación política en los consejos estaduais de recursos hídricos, entre las diversas opiniones, surgió el comentario de que ella no existe, aunque haya la posibilidad de hacerla, por parte del Poder Público, ya que tiene buena parte del número de escaños, pudiendo, si quisiera, manipular cualquier votación⁴⁹³. Por otro lado, de manera diferente, se dijo que, aunque exista la presión del Poder Público estadual, la sociedad la “derriba”⁴⁹⁴.

En síntesis, se puede decir que el sentimiento general es que no existe manipulación, pero sí, la defensa de los intereses legítimos de cada segmento que tiene escaño en el órgano colegiado⁴⁹⁵. Sin embargo, se destacó la aspiración del Gobierno de imponer su voluntad de implementar la gestión de los recursos hídricos de la forma que le sea más conveniente, no constatándose, sin embargo, la interferencia político-partidaria⁴⁹⁶.

Algunos entrevistados consideraron que existe manipulación política en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos, hecho éste confirmado cuando la situación implica la discusión de cuestiones presupuestarias, cuando todo ya llega apresuradamente, no siendo posible la discusión sobre cómo se llegó al resultado presentado⁴⁹⁷. También, se atribuye la supremacía del Poder Público Estadual, en razón de problemas relacionados con la representación: muchos de los técnicos que trabajan

⁴⁹⁰ Comentarios de la representación de la sociedad civil/BA.

⁴⁹¹ Comentarios de las representaciones del Poder Público Estadual/RS.

⁴⁹² Comentario de la representante de la sociedad civil/ONG/SP.

⁴⁹³ Según declaración de la representación del Poder Público Estadual/RS.

⁴⁹⁴ Las declaraciones de que no hay manipulación política fueron comentadas por representantes de la sociedad civil y usuario/BA y por los representantes del Poder Público estadual y municipal/SP.

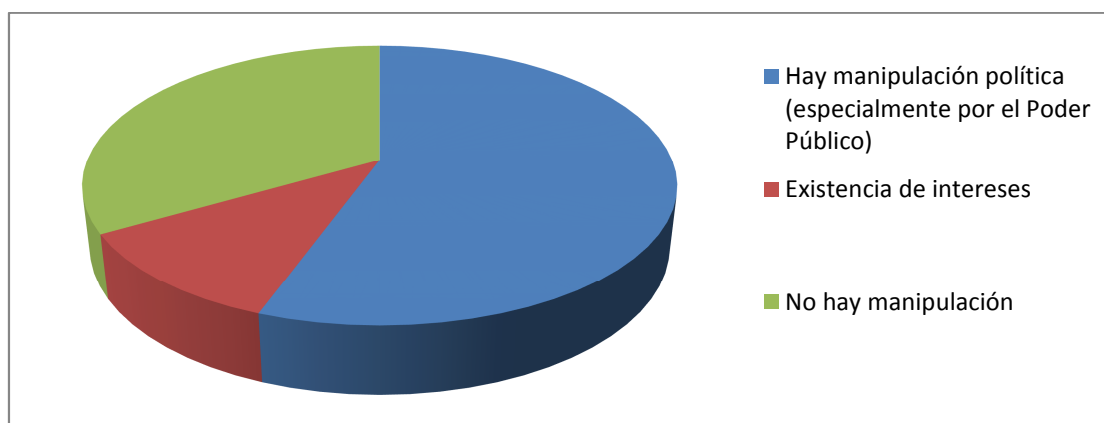
⁴⁹⁵ Según testimonio del representante del Poder Público Estadual/SP.

⁴⁹⁶ Según testimonio del representante de la industria/BA.

⁴⁹⁷ Según declaración de la representación de la sociedad civil (comités)/RS.

en el gobierno, actúan como representantes de organizaciones civiles de recursos hídricos (organizaciones técnicas), o incluso como usuarios⁴⁹⁸.

FIGURA 17 — Manipulación política en los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos: RS, SP y BA



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los Estados de SP, RS y BA

Sin embargo, se señaló que no es sólo el Gobierno quien tiene mayor capacidad de influir en las decisiones de este órgano estadual. Se citó que el sector industrial, las organizaciones civiles (tanto las representaciones de los comités, como las ONG's ambientalistas que tienen fácil acceso a los vehículos de información) y el sector agrícola, tienen gran capacidad para influir en estas decisiones.

En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, incluso siendo minoría, son más participantes y terminan garantizando el quórum de las reuniones, mientras que las otras representaciones, a menudo, “no saben lo que están haciendo ahí”. Las organizaciones de la sociedad civil tienen más convicción y más dominio del asunto, recordando que este segmento no es pago para ir a las reuniones del Consejo⁴⁹⁹.

⁴⁹⁸ Según declaración de la representante del sector de usuarios/industria/SP.

⁴⁹⁹ Según declaraciones de los representantes del Consejo Estadual/RS.

6.6. Consideraciones generales sobre el proceso participativo

Merecen ser hechas algunas consideraciones sobre lo que se escuchó de los entrevistados:

(i) *Actuación de los órganos gestores de recursos hídricos*

El gobierno es muy lento y tiene una estructura incompatible con el tamaño de la tarea que le está siendo legalmente exigida. La velocidad gubernamental no está en sintonía con el ritmo que se ha impuesto por la “crisis mundial del agua”, que se rebate en una “crisis nacional del agua”. Esta gestión ha traído un gran desgaste para el Poder Público Estadual y mucha frustración a la sociedad, ya que, en la mayoría de las veces, no da respuesta a las demandas sociales. Además, existen discontinuidades administrativas, que producen la quiebra de procesos participativos, difíciles de ser rescatados.

Al ser editadas las políticas nacional y estatales de recursos hídricos, el Gobierno “provocó a los actores”, que creen en la democracia de las aguas, incluso se empeñan y se entusiasman con ella, pero el Poder Público no viene correspondiendo en el sentido de viabilizar este proceso al ritmo que la sociedad espera.

A pesar de la cuestión de la falta de estructura para implementar esta política pública, el Poder Público siempre busca controlar este proceso participativo por algún tipo de mecanismo, en particular, por la composición de los órganos colegiados, donde ocupa estratégicamente número mayor de vacantes.

En el caso del Consejo Nacional — CNRH, la expectativa era de que la Unión no utilizara el límite máximo de lugares establecido por ley, ya que la “mitad más uno” del total de miembros le permite al Gobierno Federal decidir solo cualquier materia de su interés⁵⁰⁰. Esta preocupación puede ser certificada por el contenido de las actas de las

⁵⁰⁰ La Ley nº 9.433/97 así establece la composición del Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH

Art. 34. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos es compuesto por:

I — representantes de los Ministerios y Secretarías de la Presidencia de la República con actuación en la gestión o en el uso de recursos hídricos;

II — representantes indicados por los Consejos Estadales de Recursos Hídricos;

III — representantes de los usuarios de los recursos hídricos;

reuniones que se encuentran en la página oficial del CNRH, donde se constata la falta de confianza de los usuarios del agua y de los representantes de la sociedad civil en el proceso democrático de esta gestión⁵⁰¹. Todo esto lleva a creer que no hay intención verdadera de descentralizar la toma de decisiones, según se escuchó.

Esta sospecha se confirmó cuando en ocasión de la deliberación sobre la transposición de las aguas del río São Francisco en que la Unión, por la relevancia y ámbito nacional de aplicación de la cuestión comprendió que este asunto le competía, independientemente de lo que deliberara el correspondiente órgano de recursos hídricos. Sea como sea, este episodio eclipsó el brillo que se cernía sobre la gestión participativa y descentralizada de las aguas dulces brasileñas, en la cual se depositaba la esperanza de democratización de la concepción e implementación de una importante política pública.

Por otro lado, resulta evidente el interés que el Poder Público demuestra en querer cobrar por el uso de las aguas, un hecho que preocupa a los otros segmentos, en particular, a los usuarios, ya que no tienen confianza en cómo el recurso se aplicará, si en beneficio, o no, de los que viven en la cuenca en que los recursos se obtienen.

Así, no se puede negar que hay cierto malestar en la actuación de los actores que integran este proceso participativo, principalmente con relación a la actuación del Poder Público, que conduce esta política, con informaciones privilegiadas, según algunos entrevistados.

Se destaca la importancia de las Cámaras Técnicas del CNRH y de los Consejos Estaduales, como una forma de limar las aristas de asuntos polémicos, antes de que se aprecien de forma terminativa en las plenarias de los mencionados Consejos. Esto evita desgastes y promueve el diálogo entre las partes involucradas en el proceso, en dirección al consenso entre sus miembros.

IV — representantes de las organizaciones civiles de recursos hídricos.

Parágrafo único. El número de representantes del Poder Ejecutivo Federal no podrá exceder a la mitad más uno del total de los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos. (grifos de la investigadora)

⁵⁰¹ Ver el sitio del Consejo Nacional de Recursos Hídricos www.cnrh.gov.br

(ii) *Actuación de los Municipios*

Los Municipios tienen un papel poco comprendido en el proceso de gestión de las aguas. Al no retener ya el dominio sobre las aguas, desde 1988, pasó a ser considerado un usuario sectorial como otro cualquiera, que deberá someterse a la cobranza por el uso de los recursos hídricos, ya que él es uno de los que más degrada el medio ambiente, cuando no trata las aguas residuales domésticas y no cuida adecuadamente de la disposición final de los residuos sólidos. Los municipios tienen una función confusa en el comité. No saben cuál es su papel efectivo en los organismos de cuenca. En lugar de ser considerados Poder Público, ellos asumen el papel de usuarios de aguas de dominio público de la Unión y de los Estados.

Así, estos entes de la federación aparecen de forma distinta en la composición de los órganos colegiados. A nivel del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, los Municipios no tienen representación como Poder Público, sin embargo, en los otros órganos de recursos hídricos, llegan a tener mejor representatividad. En el caso de São Paulo, hay una gran diferencia con relación a los otros estados, porque ellos se encuentran en la base del proceso de formación de los organismos de cuenca, desde cuando se creó, en 1989, el Consorcio PCJ, una de las experiencias más expresivas en la historia de la gestión de los recursos hídricos del país, como fue mencionado en el ítem 6.4.2. de este Capítulo, que destaca la experiencia de São Paulo en la gestión de sus aguas.

(iii) *Integración de las políticas públicas*

Hay muchos conflictos entre las diversas políticas públicas, destacándose, entre ellos, los problemas de la falta de integración entre la política ambiental y la de recursos hídricos. Se destacó que existen esfuerzos para integrar las dos áreas, pero no se constata gran esfuerzo para integrar otras políticas sectoriales, porque, como regla general, las representaciones gubernamentales de los otros sectores no están presentes en el transcurso de las reuniones de los órganos colegiados. Esto confirma lo que fue mencionado por algunos entrevistados, de que parece existir “una política pública de algunos sectores del Gobierno”. Así, deja de existir una efectiva integración de las políticas sectoriales, aunque haya mecanismos instituidos para ese fin.

Hay que señalar que, aunque participen los diferentes representantes del Poder Público, de las numerosas instituciones de carácter sectorial, ellos no tienen capacidad decisoria, ya que son enviados técnicos de tercer y cuarto grado, incapaces de asumir responsabilidades o que sean capaces de comprometerse y de viabilizar una efectiva integración de las políticas públicas.

(iv) *Sistema de Gestión*

Todos consideran que la estructura del SINGERH es interesante y todos aspiran a que sea implementado en su totalidad. Reconocen las dificultades de llevarlo a cabo, porque debe ser autofinanciado. Mientras no tenga viabilidad económica, está claro que no se desarrollará el SINGREH. Esto significa que la cobranza y la creación de las Agencias de Aguas son absolutamente imprescindibles para el éxito del sistema de gestión previsto.

A pesar de que la legislación no haya establecido el formato y la naturaleza jurídica de una Agencia de Aguas, dejando esta cuestión bastante flexible (si es un ente público o privado), se observa un evidente estrangulamiento en la implementación de esta política pública en razón de la falta de la institución de estas Agencias. La sociedad civil cree que se debe contar con una agencia para cada cuenca y que los recursos financieros se pondrían a disposición a través de ella, haciendo que las decisiones adoptadas en el ámbito de los comités de cuencas puedan realizarse.

Sin embargo, se verifica que estas agencias traerán ampliación del costo operacional del sector público, pudiendo inclusive comprometer la aplicación de los recursos obtenidos con la cobranza del agua, mediante su aplicación en los gastos de la implementación de esas nuevas estructuras administrativas, que deben contar con un alto grado de cualificación técnica. En este sentido, se puede decir que la implantación de las agencias de cuenca va a contracorriente de la Nueva Gestión Pública — NGP, ya que implica en la proliferación de estructuras administrativas, con evidentes aumentos de costo de la maquina pública.

Por lo tanto, no es por casualidad que la gestión de las aguas se encuentre en un momento crítico, porque su sistema no consigue ser complementado, de acuerdo con

todas las instancias institucionales previstas en el SINGREH. Además, muchas cuencas hidrográficas no podrán contar con estas Agencias ya que su creación quedó condicionada a la disponibilidad de recursos financieros obtenidos a partir de la cobranza.

Así, todo parece girar entorno de la cobranza por el uso de los recursos hídricos. Sin embargo, esto implica en la realización de estudios, porque, si mal dimensionada, esta cobranza podrá dificultar la competitividad de los productos que, en la actual era global, precisan ser cada vez más competitivos. Además, por las razones expuestas, y por no confiar en el Poder Público, el segmento de los usuarios viene resistiendo se a apoyar la implementación de este instrumento económico.

Por otro lado, sin la institución de la cobranza, el sistema no se perfecciona y no se viabilizan los otros instrumentos de gestión, provocando que el sistema permanezca sin la debida sustentabilidad económica, no consiguiéndose avanzar en este proceso de gestión descentralizada y participativa de las aguas.

(v) *Legitimidad de las representaciones*

No se puede dejar de mencionar que existen problemas relacionados con las representaciones de los diversos segmentos que tienen escaño en los órganos colegiados, pudiéndose mencionar:

- a) el sector público se encuentra representado por sus técnicos que, según se escuchó, están en ese lugar de oficio, con bajísima capacidad político-decisoria y sin la necesaria integración con todo el aparato administrativo, sin integrar las distintas políticas sectoriales;
- b) la sociedad civil, aunque actuante, tiene dificultad para organizarse a fin de actuar de forma legitimada en este proceso participativo, preponderando las grandes organizaciones sobre las pequeñas, siendo visible la falta de nuevos líderes;

- c) los usuarios no tienen militancia en los procesos participativos, ya que no cuentan con profesionales para participar en las reuniones de los órganos colegiados, de forma sistemática.

Sin embargo, no se puede negar que, en general, la sociedad civil “se entrega” más que los otros segmentos, y no suele faltar a las reuniones de los órganos colegiados. La sociedad civil es la única que no es paga para participar de los órganos de recursos hídricos. Mientras el Poder Público y los usuarios son remunerados mediante los salarios que reciben por ejercer sus respectivas representaciones, los miembros de la sociedad civil participan a expensas de su esfuerzo personal, demostrando gran espíritu público en la medida en que se sienten paladines de la sociedad, resultando notoria la dedicación de los miembros de este segmento.

Por esta razón, la sociedad civil siempre destaca la cuestión de la disponibilidad de recursos financieros para dar más autonomía a su segmento. Esta disponibilidad de recursos es considerada una especie de resorte maestro del sistema, razón por la cual, discusiones sobre la materia acabarían constituyéndose en gran foco de interés de todos los actores que participan de los órganos colegiados (ya sea porque tiene que pagar, ya sea porque se preocupa con *cuánto y para qué* se paga).

Por otro lado, hay gran dificultad para representar y pasar la información a los representados. Así, se cuestiona: ¿Cuál es la naturaleza de la representación de los distintos sectores en estos órganos colegiados de recursos hídricos? ¿Es similar a la representación parlamentaria? ¿Hay alguna especificidad en esa representación? Por otro lado, también hay un gran entusiasmo en el proceso participativo, haciendo que la sociedad crea que el comité resuelve todo y que él es el “salvador de la patria”.

No se puede dejar de destacar que, en los organismos de cuenca, ha mejorado mucho la relación entre los actores que integran el proceso participativo. Anteriormente, los segmentos distintos y antagónicos no se sentaban en la misma mesa para resolver asuntos comunes. Es cierto que los personalismos interfieren en este proceso participativo, mostrando que los liderazgos son decisivos en la conducción de esta gestión. Además, no se puede dejar de mencionar que ha sido observada la participación de las mujeres, hecho mencionado específicamente con relación al CNRH.

Se constata que aquéllos que se involucran en la gestión de las aguas, en general, son personas especiales, muy ocupadas y de gran espíritu público. Ellas confían en la gestión democrática de las aguas y en su potencialidad para resolver problemas prácticos de su interés.

Se verifica que para actuar en la gestión de recursos hídricos, mediante proceso participativo, siempre existe la necesidad de capacitación de los miembros de los órganos colegiados para el ejercicio de este tipo de gestión, independiente del nivel de escolaridad o de formación profesional.

(vi) *Beneficios de la gestión participativa*

Los beneficios no han sido muy visibles debido a los problemas señalados y en razón de que esta política se ha estado implementando lentamente. Además, a pesar de que los beneficios sean visibles, como es el caso de los beneficios ambientales mencionados en el Estado de São Paulo y en Rio Grande do Sul, llama la atención la rapidez con la que se produce la degradación ambiental, circunstancia que resulta frustrante para la sociedad.

Aunque existan varios tipos de beneficios, no hay un seguimiento efectivo para cuantificarlos. Se comprueba que cuanto más se aumenta la escala geográfica, más visibles son los logros. Así, aunque se constate la lentitud del proceso de implementación de esta política pública, estos logros son poco visibles en la escala de la Unión; un poco más visibles en la escala de los Consejos Estaduales; y más visibles en la escala de los comités de cuencas hidrográficas.

Los principales beneficios apuntados se refieren al mejoramiento del proceso democrático. Sin duda, se computa como importante beneficio la apertura de canales para contemplar el diálogo entre sectores competentes (por el uso del agua) y posibilitar que las minorías puedan ser escuchadas.

Sin embargo, fuera de los órganos colegiados, la visibilidad de la gestión de las aguas es menor aún. Los avances económicos y tecnológicos, en teoría, se entienden, pero pocos constataron la existencia efectiva de estos beneficios.

Ha sido considerado un gran beneficio el hecho de que la temática hídrica forme parte de la agenda política y de los medios de comunicación, que vienen, reiteradamente, mostrando la limitación de este recurso, así como los beneficios sociales relacionados con el rescate de la ciudadanía, del “pensar en lo colectivo”, en la mejor asignación de los recursos financieros disponibles para resolver problemas ambientales derivados de la contaminación de las aguas.

(vii) *Manipulación política*

En la mayoría de las consultas, se constata que, cuando se preguntó sobre la existencia de manipulación política, las respuestas dadas muestran que no hay espacio para eso. Todo indica que existe un cierto escudo protector contra este tipo de interferencia. Sin embargo, fue evidente la capacidad del Poder Público para interferir en las decisiones de los órganos colegiados, así como de los segmentos más organizados de la sociedad, a ejemplo del sector industrial y de las ONG's.

Sin embargo, se considera que, cuando la cobranza por el uso del agua esté en la pauta de los órganos, sin duda, estas interferencias se percibirán más.

(viii) *Tendencias*

En general, se consideró que el proceso, aunque lento, puede considerarse irreversible. Se llega a arriesgar una suposición en el sentido de que no se puede más retroceder en este proceso participativo. A pesar de la euforia que rodea a la gestión participativa de las aguas, no puede dejar de mencionarse que existe el riesgo de que la “gestión participativa y descentralizada” caiga en el descrédito, por todas las razones apuntadas hasta ahora.

En el Capítulo VII se presentarán los comentarios resultantes de las entrevistas realizadas a las representaciones seleccionadas en los seis comités de cuencas hidrográficas, de los tres estados estudiados.

CAPITULO VII — LOS COMITÉS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS: PERCEPCIÓN DE LOS ENTREVISTADOS CON RELACIÓN A LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA DEL AGUA

7.1. Universo de análisis

En la gestión de los recursos hídricos, tres dimensiones territoriales son importantes para su planificación e implementación — nacional, estadual y cuenca hidrográfica — puesto que, a cada una de ellas, le corresponde una instancia colegiada deliberativa.

Después de sondear como está siendo comprendida la gestión participativa de las aguas por los entrevistados del Consejo Nacional de Recursos Hídricos y de los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos de los estados del RS, SP y BA, que corresponden a las instancias nacional y estadual, como se vio en el Capítulo VI, conviene ahora conocer cómo ha sido evaluada esta nueva democracia de las aguas por los miembros de los comités de cuencas hidrográficas.

En este Capítulo, se revela el sentimiento de los miembros de seis comités de cuencas hidrográficas, respecto al desempeño de la política hídrica, siendo dos comités del Estado de São Paulo, dos de Rio Grande do Sul y, dos de Bahia.

En el estado de São Paulo fueron elegidos los comités de las cuencas hidrográficas de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí — PCJ y Sorocaba/Médio Tietê. En Rio Grande do Sul fueron seleccionados el Comité de Gestión de la Cuenca Hidrográfica del *Rio dos Sinos* — COMITESINOS y el comité de la cuenca hidrográfica del río Tramandaí. En Bahia, fueron elegidos los comités de las cuencas hidrográficas del río Itapicuru y de los ríos Recôncavo Norte/Inhambuê.

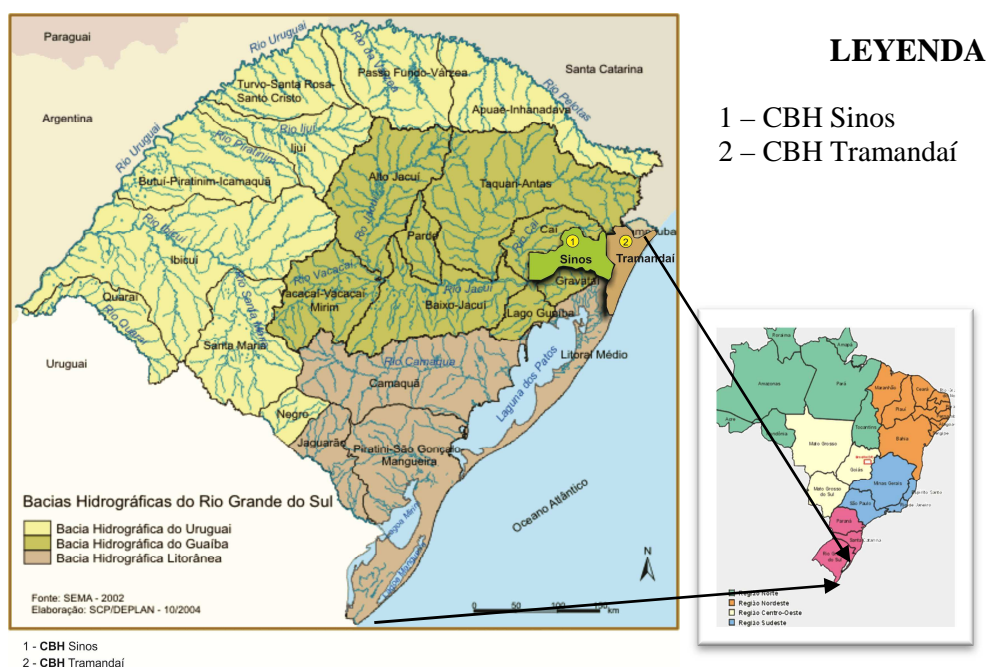
Estos comités fueron seleccionados en razón de lo que representan en el proceso histórico de la formación de los órganos colegiados de recursos hídricos, a nivel de la cuenca hidrográfica, conforme se mencionó en el Capítulo VI de este estudio, cuando se comentó la importancia de los comités COMITESINOS/RS, PCJ/SP e Itapicuru/BA.

Además de la justificación ya presentada con relación con los tres comités de cuencas citados, cumple esclarecer las razones de la elección de los otros tres comités a continuación:

- (i) Tramandaí/RS: cuenca hidrográfica en cuyo territorio tiene lugar la incidencia de dos importantes políticas públicas: la de gestión costera y la de recursos hídricos;
- (ii) Recôncavo Norte e Inhambupe/BA: cuencas que concentran en su territorio el 70% de la producción industrial del Estado de Bahia, el 81,7% de la recaudación del ingreso tributario estadual (ICMS) y municipal, y buena parte de la población metropolitana de Salvador. Además, bajo su territorio, se encuentra la mayor reserva de aguas subterráneas del Estado;
- (iii) Sorocaba y Médio Tietê/SP: cuenca hidrográfica donde se constatan las consecuencias de la concentración de las actividades económicas y demográficas de São Paulo.

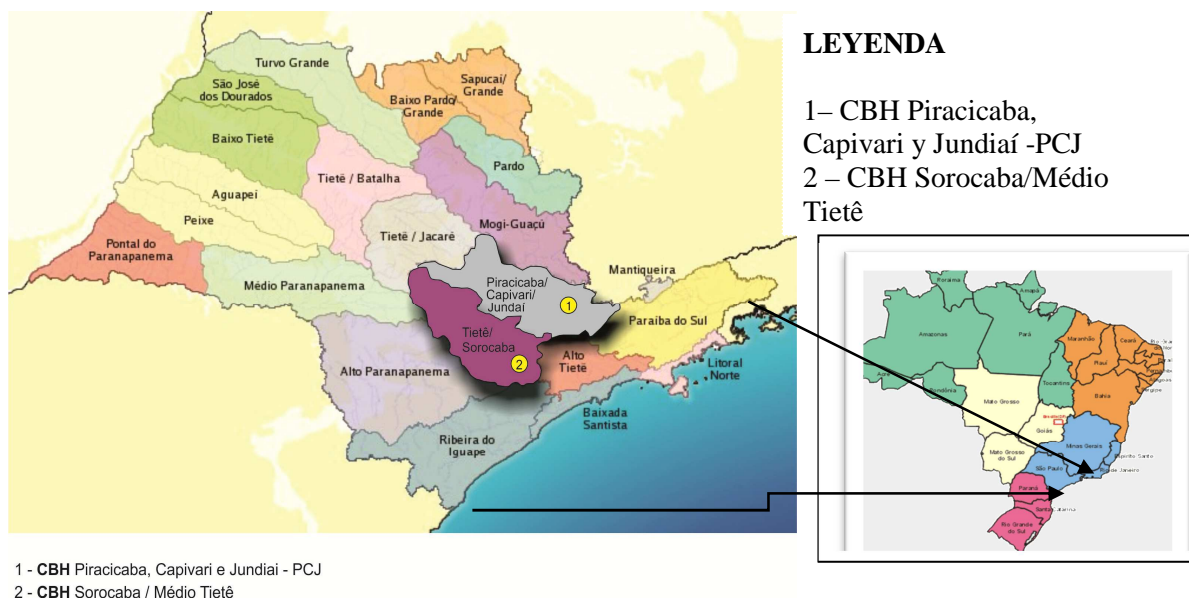
De hecho, los dos comités de cada Estado son contiguos, como se puede verificar en los mapas presentados en las FIGURAS 18, 19 y 20, siendo que, entre estos comités, los comités del Estado de São Paulo no tienen sus aguas dirigiéndose directamente para el mar (como ocurre con los ríos de Bahia) porque son afluentes del río Tietê, que a su vez, es afluente del río Paraná, integrante de la Cuenca Platina, cuya desembocadura se encuentra en el sur de América del Sur, entre Argentina y Uruguay. En el caso de los mencionados ríos de Rio Grande do Sul, ellos desembocan en la laguna *Lagoa dos Patos*, antes de tener acceso al mar.

FIGURA 18 — Localização de las Cuencas Hidrográficas del Estado de Rio Grande do Sul: Sinos y Tramandaí



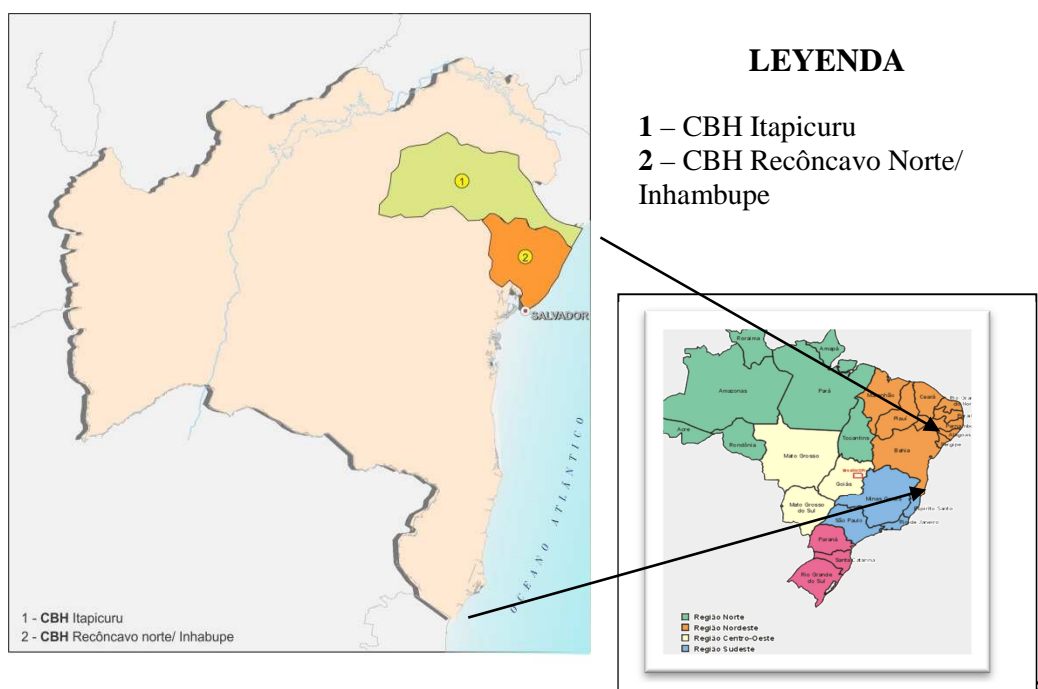
Fuente: <http://www.seplag.rs.gov.br/atlas/atlas.asp?menu=547>

FIGURA 19 — Localização de las Cuencas Hidrográficas del Estado de São Paulo: PCJ y Sorocaba/Médio Tietê



Fuente: mapas.znc.con.br/sos_cuencas_sp/index.php

FIGURA 20 — Localización de las Cuencas Hidrográficas del Estado de Bahia: Itapicuru y Recôncavo Norte/Inhambupe



http://www.inga.ba.gov.br/modules/pico/index.php?content_id=39.

7.2. Caracterización de las cuencas hidrográficas seleccionadas

En el universo de análisis se encuentran cuencas hidrográficas tanto de alta como de baja densidad demográfica, con amplitud que varía entre 34 a 395 habitantes por km². Se verifican también grandes variaciones con relación a la población residente en su territorio, que va de 198.000 habitantes (Tramandaí, en Rio Grande do Sul) a 3.742.632 habitantes (Recôncavo Norte/Inhambupe, en Bahia), se señala que las grandes concentraciones poblacionales se encuentran en las cuencas del río *dos Sinos*/RS, PCJ/SP y en la cuenca del Recôncavo Norte/Inhambupe/BA. A su vez, las más bajas densidades se encuentran en las cuencas del Itapicuru/BA y Tramandaí/RS. El CUADRO XIV sintetiza las principales características de cada una de estas cuencas hidrográficas.

La demanda de uso del agua en las cuencas estudiadas derivan, básicamente, de actividades urbanas como es el caso del abastecimiento público y de la dilución de los efluentes. Entretanto, en razón de la concentración de las actividades económicas, se destacan otros usos del agua, por ejemplo, del uso industrial, del riego, de la generación de energía, de la minería, de la agricultura, de la pesca, de la recreación y del

entretenimiento. En la mayoría de los casos, los ríos de estas cuencas se encuentran con la calidad de sus aguas comprometida en razón de la degradación ambiental existente en el territorio en que se insertan. Todo esto lleva a la reducción de la disponibilidad hídrica para diversos usos, con perjuicios a la salud pública, al desarrollo de actividades económicas, al entretenimiento y a la recreación, entre otras actividades humanas.

CUADRO XIV — Características de las cuencas hidrográficas seleccionadas

Estado	Cuenca	Año de creación del Comité	Principales usos de los recursos hídricos de la cuenca	Área y Densidad demográfica	Nº de Municipios	Nº de habitantes	Principales problemas de la cuenca
RS	Sinos*	1988	Abastecimiento público, riego, uso industrial, dilución de efluentes, generación de energía y recreación	3.800 km ² 395 ha/km ²	29	1.600.000	Contaminación de las aguas
	Tramandaí **	1999	Abastecimiento público, desedentación animal, agricultura/riego e industria	2.700km ² 73 hab/km ²	16	198.000	Escasez hídrica
SP***	Piracicaba, Jundiá y Capivari	1991	Abastecimiento público y uso industrial*	14.913km ² 298 hab/km ²	60	4.447.988	Contaminación de las aguas; reducción de la disponibilidad hídrica
	Sorocaba-MédioTietê	1995	Abastecimiento público, riego, dilución de efluentes, generación de energía y recreación*	12.268km ² 135 hab/km ²	34	1.654.736	Contaminación de las aguas; inundaciones
Ba****	Itapicuru	2006	Abastecimiento público y animal, minería y explotación de oro y piedras preciosas, riego, agricultura, pesca y recreación*	38.664km ² 34 hab/km ²	55	1.300.000	Sequías y escasez hídrica
	Reconcavo Norte y Inhambupe	2006	Abastecimiento público y uso industrial	18.015km ² 208 hab/km ²	46	3.742.632	Contaminación de las aguas

Fuentes: * PROJETO MARCA DAGUA (2003, p.199) y <http://www.comitesinos.con.br>. ** Plan de Cuenca Hidrográfica del Río Tramandai (2005). *** Gobierno del Estado de São Paulo (2005). **** Gobierno del Estado de Bahia — http://www.inga.ba.gov.br/comites/modules/pico/index.php?content_id=11

Entre las cuencas seleccionadas, cabe destacar la situación en la que coexisten en una misma cuenca hidrográfica, ríos de diferentes dominios públicos (Unión y Estados). Éste es, por ejemplo, el caso de la Cuenca del PCJ, que cuenta con dos comités estaduais (uno, en São Paulo y, otro, en Minas Gerais), un comité a nivel de la Unión y un Consorcio Municipal (que hace el papel de Agencia de Cuenca).

La interfaz entre estos cuatro organismos de cuenca (dos comités estaduais, uno federal y un consorcio municipal) es extremadamente trabajosa y complicada y se configura como una verdadera obra de ingeniería institucional para acomodar los diferentes dominios públicos de las aguas de la Unión, de los Estados de São Paulo y de Minas Gerais, atendiendo a las normas de estos tres entes federados, como se verifica a continuación⁵⁰²:

- a) **Comité Estadual Paulista/CBH-PCJ:** se compone por las cuencas de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiaí, integrado por 17 miembros del Poder Público Estadual, 17 del Poder Público Municipal y 17 de la Sociedad Civil (incluidos los usuarios de los recursos hídricos), constituyéndose en uno de los seis comités de análisis de esta investigación;
- b) **Comité Estadual Mineiro/CBH-PJ:** incluye las cuencas de los ríos Piracicaba y Jundiaí, que nacen en el Estado de Minas Gerais y desembocan en el Estado de São Paulo. Cuenta con 12 miembros, siendo $\frac{1}{4}$ para cada sector: Poder Público Estadual, Poder Público Municipal, Usuarios del agua y Organizaciones Civiles (3 vacantes para cada segmento);
- c) **Comité Federal/PCJ Federal:** cuenta con 50 miembros incluyendo representantes de los Estados de São Paulo, Minas Gerais y Gobierno Federal, siendo 10 para el Poder Público Estadual, 10 para el Poder Público Municipal, 10 para las organizaciones civiles y 20 para los usuarios. En total, se cumple la siguiente proporcionalidad: 40% para los representantes del Poder Público

⁵⁰² Los comités fueron creados e instalados según la Ley *Paulista* nº 7.663/91 (CBH-PCJ); la Ley *Mineira* nº 13.199/99 (CBH-PJ); y la Ley Federal nº 9.433/97 (PCJ FEDERAL).

(federal, estadual y municipal); 40% para los Usuarios y 20% para las Organizaciones Civiles⁵⁰³.

Cabe señalar que cada ente federado adopta un tipo de proporcionalidad para los segmentos que integran sus respectivos órganos. En el caso del Estado de São Paulo, la paridad entre los miembros del comité es de 1/3 (3 sectores); en el caso de Minas Gerais, es de 1/4 para cada segmento (4 sectores); y, en el caso de la Unión, la paridad existe sólo entre el Poder Público y los Usuarios (40%), siendo que las Organizaciones Civiles cuentan con 20% de las vacantes en el comité.

Además de estos tres arreglos institucionales, hay otro que integra todos estos órganos colegiados, configurándose en el 4º arreglo, que deriva de la plenaria formada a partir de tres núcleos comunes: PJ, de Minas Gerais, con 9 miembros (de un total de 12); PCJ, de São Paulo, con 22 miembros (del total de 51); y PCJ Federal, con 12 miembros (de un total de 50 miembros).

Esto muestra como la gestión de las aguas, a partir del doble dominio público (de la Unión y de los estados), se rebate de forma extremadamente complicada en el ámbito de un país federado, porque hay que respetarse, simultáneamente, la autonomía de los entes federados y la nueva institucionalización establecida en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, que define la cuenca hidrográfica como unidad de planificación y gestión.

Así, es posible imaginar la complejidad de la aplicación de los diversos instrumentos gerenciales (por ejemplo de la cobranza, del otorgamiento de derecho de uso de estas aguas, del encuadramiento de los usos preponderantes del agua, de los planes de cuenca, del sistema de informaciones), a partir de este intercambio de la gestión entre los entes federados, como ocurre en la cuenca del PCJ, siempre según las leyes de cada uno de los entes federados.

⁵⁰³ Verificar el organograma de los comités estaduais y federal relacionados con los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá — PCJ <http://www.comitepcj.sp.gov.br/Paginas.php?CodPagina=520>.

Se señala que, además de estos cuatro arreglos institucionales, no se puede dejar de mencionar que existe una institución más relacionada a este mismo territorio. Se trata del Consorcio Intermunicipal de las **Cuencas de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá** — Consorcio PCJ, que desempeña el papel de Agencia de Cuenca, en el estado de São Paulo. Esta institución fue fundada el 13 de octubre de 1989, constituyéndose en una asociación de derecho privado sin fines lucrativos, compuesta por municipios y empresas, que tiene como objetivo la recuperación de los manantiales de su área de cobertura.

Esta dificultad en compartir la gestión de las aguas entre diversos entes federados, no se da sólo en la cuenca hidrográfica del PCJ, pero, se constituye en algo que se reproducirá en el transcurso del tiempo en buena parte del territorio nacional, porque una situación similar es común a los ríos que atraviesan varios estados brasileños, como se muestra en la FIGURA 9, presentada en el Capítulo VI de este estudio.

7.3. Composición de los Comités de Cuencas Hidrográficas

Teniendo en cuenta que esta investigación se refiere a los aspectos relacionados con la gestión participativa de las aguas, es necesario demostrar cómo se distribuyen las vacantes entre los diversos segmentos en este tipo de colegiado. El CUADRO XV trae la consolidación de esta distribución, llamando la atención, en el caso del Poder Público, para el Poder Público Estadual con el fin de identificar cual es la capacidad de interferir en el proceso de toma de decisión, ya que es él quien controla todo este proceso, en los casos de los seis comités estudiados, cuyas aguas son de dominio público de los tres estados brasileños: RS, SP y BA.

Según con lo que se constata en el CUADRO XV, la composición de los comités de cuenca es más democrática que la de los órganos colegiados nacional y estaduais, anteriormente comentados. En los comités de cuenca se da la paridad entre los sectores, o incluso la reducción de la participación del Poder Público, como ocurre en Rio Grande do Sul, donde esta participación es de sólo el 20%, contra el 40% para cada uno de los otros segmentos (usuarios y sociedad civil).

**CUADRO XV — Composición de los Comités de Cuencas Hidrográficas:
RS, SP y BA**

Estado	Comité/ total de miembros	Composición			
		Proporcionalidad	Poder Público	Usuario	Sociedad civil
RS	Sinos 40 miembros	Paridad entre Usuarios y Sociedad Civil (con 40%), siendo que el Poder Público participa con 20%	8 miembros (todos estaduais)	16 miembros	16 miembros
	Tramandaí 35 miembros		7 (6 Estaduales y 1 Federal)	14	14
SP	PCJ 51 miembros	Paridad entre Poder Público Estadual, Poder Público Municipal y Sociedad Civil	17 Estado	17 Municípios	17 Sociedad Civil y Usuarios
	Sorocaba - Médio Tietê 51 miembros				
BA	Itapicuru 26 miembros	Paridad entre Poder Público, Usuarios y Sociedad Civil	8 (3 estaduais, 3 municipales y 2 federales)	8	10 (con el agregado de representante indígena)
	Recôncavo Norte-Inhambupe 45 miembros		15 (11municip. 3 estaduais y 1 Unión)	15	15

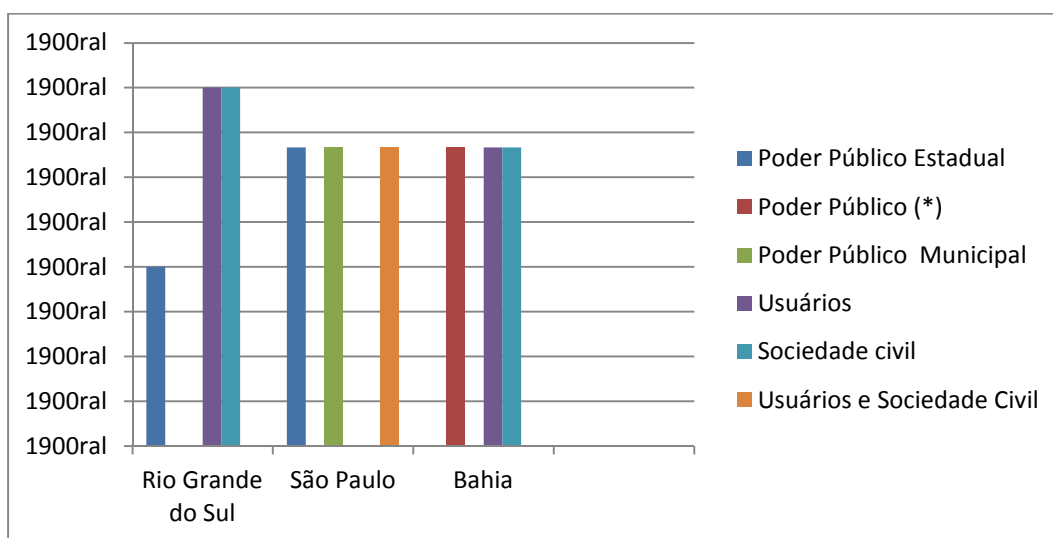
Fuente: Cuadro elaborado por la investigadora a partir de las informaciones extraídas de instrumentos legales de los tres estados seleccionados: RS (Ley n° 10.350/94), SP (Ley n° 7.663/91) y BA (Ley n° 11.612/2009 y Resolución CONERH n° 55/2009).

Como se puede comprobar, el Poder Público Estadual, por votación, no puede decidir las materias de interés de los comités, ya que, en el caso de RS, este sector integra sólo 1/5 de los miembros y, en el caso de los otros dos estados, esta proporción es de 1/3. Esto explica el porqué de la tendencia a resolver los problemas en la esfera del propio comité de cuenca, porque, si no hay acuerdo en este campo de decisión, la cuestión será resuelta en un ambiente en que, sin duda ninguna, prevalecerá la decisión del Poder Público federal o estadual gestor de las aguas. Por lo tanto, quedó claro que son pocos los conflictos deliberados a nivel de los órganos colegiados superiores, porque existe el riesgo de decidirse cuestiones relevantes de la misma manera como sucedió en el caso de la transposición de las aguas del río São Francisco, cuando el

Consejo Nacional de Recursos Hídricos se pronunció a favor de los intereses de la Unión, ya que cuenta con la mayoría de sus miembros (1/2 más uno del total de miembros).

La composición de los diversos segmentos en los comités de cuencas de los estados de Rio Grande do Sul, São Paulo y Bahia, respectivamente, se encuentra, también, sintetizada en la FIGURA 21. Se destaca la situación del Estado de São Paulo en que el Poder Público municipal ocupa un tercio de las vacantes del colegiado, mientras que los usuarios y la sociedad civil, juntos, detienen el mismo porcentaje. En otros estados, el Poder Público Municipal, que es responsable por el suministro de agua a la comunidad y por el saneamiento, es tratado como usuario del agua, sujeto al otorgamiento y a la cobranza por su uso, de la misma manera como un regante o un usuario del sector industrial.

FIGURA 21 — Composición de los Comités de Cuencas Hidrográficas: RS, SP y BA



Fuente: Informaciones extraídas de instrumentos legales de los tres estados seleccionados: RS (Ley n° 10.350/94), SP (Ley n° 7.663/91) y BA (Ley n° 11.612/2009 y Resolución CONERH n° 55/2009). (*) Incluye Poder Público de las esferas estadual y municipal.

En el caso de Bahia, en razón de la edición de la Ley n° 11.612/2009, los comités de cuencas hidrográficas cuentan con la paridad entre los tres segmentos que integran la gestión descentralizada y participativa de las aguas, hecho éste que no se verificaba en el momento en que fueron aplicados los cuestionarios, en 2007, en que el

número de representantes del Poder Público podría llegar a la mitad del total de los miembros, con la paridad entre las representaciones de los usuarios y de la sociedad civil⁵⁰⁴.

7.4. Competencias de los Comités de Cuencas Hidrográficas

Las competencias deliberativas previstas para los comités, de conformidad con la Ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos, son: arbitrar los conflictos relacionados a los recursos hídricos (en primera instancia administrativa); aprobar el Plan de Recursos Hídricos de la Cuenca; establecer los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos y sugerir los valores a ser cobrados; establecer criterios y promover la evaluación del costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo⁵⁰⁵.

A pesar de la existencia de la ley federal que establece el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, existe la posibilidad de que cada Estado establezca las competencias de sus comités de cuencas hidrográficas, tomando como referencia las disposiciones de la política nacional.

De modo comparativo, puede decirse que, en RS se mantuvieron las competencias de los comités establecidas por la ley federal y se agregó la atribución de *aprobar los programas plurianuales de inversiones en servicios y obras de interés de la cuenca hidrográfica teniendo por base el Plan de la respectiva cuenca hidrográfica*.

En el caso de SP, fue excluida de la deliberación de los comités la atribución de *establecer criterios y promover la evaluación del costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo*, ya que esta competencia le fue consignada al Consejo Estadual de Recursos Hídricos. Además, la aprobación del Plan Estadual de Recursos Hídricos, donde se insertan los planes de cuencas hidrográficas, en virtud de disposición

⁵⁰⁴ De acuerdo con los §§ 2º y 3º del art. 3º de la Ley Estadual nº 9.843, del 27 de diciembre de 2005, que instituye los Comités de Cuencas Hidrográficas en Bahía.

⁵⁰⁵ Además de estas atribuciones, se mencionó anteriormente que, caso haya conflicto no soluble en el ámbito de los comités, cabe recurso al Consejo Nacional (si el comité se encuentra en cuenca hidrográfica cuyas aguas sean del dominio público de la Unión) o a los Consejos Estaduales de Recursos Hídricos (si el comité se refiere a la cuenca cuyas aguas sean del dominio público de los Estados), según disposición del art. 38 de la Ley Federal nº 9.433/97.

legal, pasó a ser de la competencia de la Asamblea Legislativa. Esto significa decir que, en este caso, la aprobación de los planes de recursos hídricos se somete a una instancia de la democracia representativa (los electos por el pueblo), en lugar de los órganos colegiados de democracia participativa (electos e indicados para participar del proceso de gestión de los recursos hídricos).

Así, con estas dos importantes exclusiones, parece quedarse extremadamente reducida la naturaleza deliberativa de los comités paulistas. Sin embargo, la legislación estableció dos nuevas e importantes atribuciones a estos comités, ambas referentes a la aplicación de los recursos disponibles para la gestión de los recursos hídricos: a) *aprobar la propuesta de programas anuales y plurianuales de aplicación de recursos financieros en servicios y obras de interés para la gestión de los recursos hídricos* y b) *aprobar la propuesta del plan de utilización, conservación, protección y recuperación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica, en especial el encuadramiento de los cuerpos de agua en clases de uso preponderantes, con el apoyo de audiencias públicas*⁵⁰⁶.

En el caso de Bahía, fueron excluidas dos competencias de sus comités de cuencas hidrográficas, a saber: *establecer los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos; y establecer criterios y promover la evaluación del costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo*, ya que se constituyen en competencias de otro colegiado (Consejo Estadual de Recursos Hídricos — CONERH). Sin embargo, se agregaron otras dos atribuciones de los comités: *establecer los procedimientos de elaboración, implementación y revisión del Plan de Cuenca Hidrográfica*, además de *deliberar sobre cuestiones que le han sido encaminadas por la respectiva Agencia de Cuenca Hidrográfica*⁵⁰⁷.

En el caso de São Paulo, donde la gestión se encuentra históricamente más evolucionada, aunque sus deliberaciones se limitan a “aprobar propuestas”, los resultados han sido más eficaces desde el punto de vista de los ingresos obtenidos con la gestión participativa, lo que demuestra que donde la “crisis del agua” incide de modo

⁵⁰⁶ Ver lo dispuesto en el art. 19 de la Ley Estadual n. 7.633/91, de São Paulo.

⁵⁰⁷ Ver lo dispuesto en el art. 54 de la Ley Estadual n. 11.612/2009, de Bahía.

más efectivo, más rápidamente la sociedad civil y el Poder Público se movilizan para resolver los problemas.

El CUADRO XVI permite visualizar mejor la comparación anteriormente referida entre las atribuciones de los comités de cuencas en los estados de RS, SP y BA, tomando como base las competencias generales definidas en la Ley Federal n° 9.433/97 para estos órganos colegiados.

CUADRO XVI — Competencias de los Comités de Cuencas Hidrográficas: RS, SP y BA

ESTADO	COMPETENCIAS DEFINIDAS EN LAS LEYES ESTADUALES	COMENTARIOS A LA LUZ DE LA LEY FEDERAL N° 9.433/97
RS	<ul style="list-style-type: none"> - aprobar el Plan de la respectiva cuenca hidrográfica y acompañar su implementación; - aprobar los valores a ser cobrados por el uso del agua de la cuenca hidrográfica; - realizar la evaluación de los costos de obras de interés común a ser ejecutados en la cuenca hidrográfica; - aprobar los programas anuales y plurianuales de inversiones en servicios y obras de interés de la cuenca hidrográfica teniendo por base el Plan de la respectiva cuenca hidrográfica; - compatibilizar los intereses de los diferentes usuarios del agua, dirimiendo, en primera instancia, los eventuales conflictos 	<p>Agregado: “aprobar los programas plurianuales de inversiones en servicios y obras de interés de la cuenca hidrográfica teniendo por base el Plan de la respectiva cuenca hidrográfica”</p>
SP	<ul style="list-style-type: none"> - aprobar la propuesta de la cuenca hidrográfica, para integrar el Plan Estadual de Recursos Hídricos y sus actualizaciones; - aprobar la propuesta de programas anuales y plurianuales de aplicación de recursos financieros en servicios y obras de interés para la gestión de los recursos hídricos en particular los referidos en el artículo 4° de esta Ley, cuando se relacionan con los recursos hídricos; - aprobar la propuesta del plan de utilización, conservación, protección y 	<p>I - Excluido: b) “establecer criterios y promover la evaluación de costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo”, porque esta atribución es del Consejo Estadual;</p> <p>II - Agregados: a) “aprobar la propuesta de programas anuales y plurianuales de aplicación de recursos financieros en servicios y obras de interés para la gestión de los recursos hídricos, en particular los referidos en el artículo 4° de esta Ley,</p>

	<p>recuperación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica, en especial el encuadramiento de los cuerpos de agua en clases de uso preponderantes, con el apoyo de audiencias públicas;</p> <ul style="list-style-type: none"> - promover entendimientos, cooperación y eventual conciliación entre los usuarios de los recursos hídricos. 	<p><i>cuando se relacionan con los recursos hídricos;</i></p> <p><i>b) aprobar la propuesta del plan de utilización, conservación, protección y recuperación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica, en especial el encuadramiento de los cuerpos de agua en clases de uso preponderantes, con el apoyo de audiencias públicas”;</i></p>
BA	<ul style="list-style-type: none"> - establecer los procedimientos de elaboración, implementación y revisión del Plan de Cuenca Hidrográfica; - acompañar la elaboración y aprobar el respectivo Plan de Cuenca Hidrográfica y sus alteraciones; - arbitrar, en primera instancia administrativa, conflictos relacionados con el uso del agua; - deliberar sobre cuestiones que le hayan sido encaminadas por la respectiva Agencia de Cuenca Hidrográfica. 	<p>I –Excluido:</p> <p>a) “establecer los mecanismos de cobranza por el uso de recursos hídricos”; b) “establecer criterios y promover la evaluación del costo de las obras de uso múltiple, de interés común o colectivo”</p> <p>II – Agregados:</p> <p>a) “<i>establecer los procedimientos de elaboración, implementación y revisión del Plan de Cuenca Hidrográfica</i>”</p> <p>b) <i>deliberar sobre cuestiones que le hayan sido encaminadas por la respectiva Agencia de Cuenca Hidrográfica”</i></p>

Fuente: Cuadro elaborado por la investigadora a partir de las informaciones extraídas de instrumentos legales de los tres estados seleccionados: RS (Ley n° 10.350/94, art. 19), SP (Ley n° 7.663/91, art. 19) y BA (Ley n° 11.612/2009, art. 54 y Resolución CONERH n° 55/2009).

7.5. Foro Nacional de los Comités de Cuencas Hidrográficas

Desde la institución de la Política Nacional de Recursos Hídricos, en 1997, ha sido grande la expectativa de la sociedad civil en el proceso de democratización de la gestión y de acceso al agua. Así, a partir de 1999, los comités de cuencas hidrográficas pasaron a reunirse en el Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas, instancia formada por el conjunto de estos órganos legalmente instituidos en el ámbito de los Sistemas Nacional y Estaduales de Gestión de los Recursos Hídricos.

El principal objetivo de este Foro ha sido el de articular los Comités de Cuencas Hidrográficas, visando el fortalecimiento de los mismos, como integrantes del SINGREH. Con este foco, se constituyen como metas de este Foro Nacional: apoyar el desarrollo de debates sobre temas de importancia nacional para la gestión de las aguas;

fomentar el intercambio de experiencias de los diferentes Comités de Cuencas Hidrográficas constituidos; apoyar la formación de comités de cuencas; organizar grupos de discusión para definir estrategias para enfrentar y buscar la solución de problemas comunes; acompañar y divulgar las decisiones del CNRH; divulgar y disseminar informaciones técnicas, fuentes de financiamiento e identificar oportunidades de proyectos.

Con motivo de la realización del Foro Nacional de los Comités de Cuencas Hidrográficas, han sido realizados encuentros anuales denominados “Encuentro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas” — ENCOB. El ANEXO XVII presenta el histórico del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas, con los temas tratados en los ENCOB’s.

El Foro Nacional de Recursos Hídricos fue realizado en diversos estados, destacándose que fueron priorizadas las Regiones **Sur** (Camboriu/SC, Gramado/RS y Foz do Iguaçu/PR), **Sudeste** (Ribeirão Preto/SP, Belo Horizonte/MG, Vila Velha/ES y Rio de Janeiro/RJ) y **Nordeste** (Fortaleza/CE, Aracaju/SE, Ilhéus/BA y São Luiz/MA), no habiendo sido celebrada ninguna reunión del Foro en las Regiones Norte y Centro-Oeste, hasta 2011⁵⁰⁸.

Esta distribución territorial de los locales de los eventos para la realización anual de este Foro refleja la dinámica de la presión sobre el uso de las aguas en las regiones donde existe mayor demanda que la disponibilidad hídrica, sea por escasez o por contaminación de las aguas, como se comentó en el ítem 5.3 del Capítulo V de esta investigación.

Se constata un número cada vez mayor de personas y de representantes de órganos colegiados que participan del Foro y de sus Encuentros anuales, lo que demuestra el entusiasmo por el proceso participativo. Además, ha sido grande el esfuerzo para solucionar dilemas y retos que hayan surgido a lo largo de la implementación de la política hídrica. Cabe señalar que estos reveses no han sido pocos,

⁵⁰⁸ Ver las Regiones Brasileñas en el Mapa de la División Regional del Brasil presentado en el ANEXO I de este estudio.

ya que, al adoptarse los supuestos internacionalmente defendidos, así como la experiencia de otro país — Francia, numerosos son los ajustes que se han hecho en el transcurso de la implementación de la política hídrica nacional.

El número de participantes de los ENCOB's pasó de 300, en 1999, para 1.800, en 2010, llegando a contar con 2.000, en el año 2008, en el evento del X ENCOB realizado en la ciudad de Rio de Janeiro. Además, los comités representados en el Foro Nacional de los Comités de Cuencas Hidrográficas pasaron de 16, en el año 2000, para 170, en 2010, diez años después.

En lo que se refiere a la temática tratada a el transcurso de estos Encuentros, puede destacarse la necesidad de aclaración sobre el papel de los comités, en especial sobre sus competencias, naturaleza jurídica, función pública y política en el contexto del fortalecimiento de las relaciones entre los entes que integran los sistemas nacional y estatales de gestión de los recursos hídricos. Además, se destacan los embates institucionales, especialmente con relación a la inserción de la Agencia Nacional de Aguas en el SINGREH (en 2000), institución no prevista durante la concepción de este Sistema, en 1997.

Ocuparon una gran parte de las pautas de discusión durante el Foro, en los ENCOB's, las temáticas relativas a las interfaces de la política hídrica con las del medio ambiente, salud, saneamiento y con la gestión de la Zona Costera; las especificidades de la gestión de las aguas en la Región Semiárida; el funcionamiento de las Agencias de Cuenca; los recursos financieros para garantizar el funcionamiento del SINGREH; las discusiones sobre la representatividad en los comités; la evaluación de una década de la implementación de la Política Nacional de los Recursos Hídricos; el Fortalecimiento de la Gestión Participativa de las Aguas; el Pacto Federativo de las Aguas (relaciones entre los entes federados en la gestión de las aguas); la importancia de la comunicación y de la movilización de la sociedad en el proceso de gestión compartida de las aguas; el saneamiento y el papel de los comités de cuenca.

Además de estos temas debatidos en los ENCOB's, se destaca la creación de espacios participativos paralelos al Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas, a ejemplo del Foro Nacional de la Sociedad Civil en los Comités de

El FONASC.CBH fue creado a partir de un grupo de 72 entidades civiles que participaron, en 2001, del III ENCOB realizado en Belo Horizonte/MG. Este Foro surgió con el objetivo de estimular a la sociedad civil a vencer las limitaciones para participar de la gestión ciudadana de las cuencas hidrográficas⁵⁰⁹. Se consideró que el acceso a las informaciones se constituye en privilegio de pocos, siendo necesaria la creación de este Foro para que la sociedad civil pueda participar de esta gestión integrada. En esta oportunidad fue aprobada la Carta de Principios del FONASC.CBH, destacándose el compromiso de la sociedad civil con la preservación de los recursos hídricos y con el mejor desempeño de sus atribuciones en los comités de cuencas. Además, destacó que los principios y valores que fundamentan la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y de los comités, sean pautados por la equidad, ética y transparencia en la gestión del interés colectivo. El fortalecimiento de la ciudadanía, respetando la diversidad cultural, social y económica del país, se consideró esencial para la consolidación de la soberanía y unidad nacional⁵¹⁰.

Entre las preocupaciones del FONASC, se hizo hincapié en la temática de su V Encuentro Nacional, celebrado en 2003, en Aracaju/SE, donde se discutió la expectativa de la sociedad civil en la gestión de los recursos hídricos, así como los límites y desafíos de la participación de la sociedad civil en los órganos colegiados de gestión de los recursos hídricos.

Con relación al Foro Nacional de Órganos Gestores de Recursos Hídricos — FNOGA, la idea de su creación surgió durante la realización del IX ENCOB, realizado en Foz do Iguaçu, en 2007. Este Foro fue constituido y fundado el 16 de diciembre de 2008, en el Estado de São Paulo, en Asamblea General, en la cual estuvieron presentes representantes de los Órganos Gestores de la Aguas de los Estados. Esta red de entidades públicas fue creada con los objetivos de integrar los órganos gestores de recursos hídricos, de promover la cooperación entre las instituciones participantes y de

⁵⁰⁹ Ver la página del FONAS C.CBH: <http://www.fonasc-cbh.org.br/>

⁵¹⁰ Ver páginas 30 y 31: <http://dSPACE.c3sl.ufpr.br/dSPACE/bitstream/1884/1619/5/CAP%C3%8DTULO%203.pdf>

fortalecer la gestión de las aguas en Brasil. De este Foro participan 25 entidades de diferentes estados⁵¹¹.

Como puede verificarse, hay una institucionalidad creciente alrededor de la temática hídrica, que corre en paralelo al SINGREH, ampliando cada vez más los espacios participativos que buscan facilitar la gestión integrada de los recursos hídricos en el país.

7.6. Resultados de las Entrevistas

7.6.1. Consideraciones Generales

El cuestionario presentado en el ANEXO IX de este estudio permitió la recogida de información a partir de las entrevistas realizadas con los miembros de los seis comités estaduais de las cuencas hidrográficas mencionadas en el ítem 7.1. de este Capítulo, con el objetivo de sondear la percepción de algunos de sus integrantes, en lo que concierne a la implementación de la política descentralizada y participativa de los recursos hídricos.

Además de los miembros de los seis comités seleccionados, se escucharon representantes de otros comités de cuencas hidrográficas, que tienen importante papel en el proceso participativo de sus respectivos estados. Se entrevistó a tres representantes de comités de cuencas hidrográficas de Ceará (dos del Comité del Curu y, uno, del Comité del Jaguaribe); uno de Minas Gerais (Comité del Paraopeba); dos, de São Paulo (Comités de la Baixada Santista y Litoral Norte) y, uno, de Rio Grande do Sul (Comité del Gravataí)⁵¹².

El cuestionario se encuentra estructurado a partir de siete grandes temas: a) aspectos legales e institucionales; b) participación en las decisiones; c) integración de la

⁵¹¹Información referente a 2010.

⁵¹²Los representantes de los comités de cuatro estados — MG, CE, SP y RS — representan el Poder Público y la Sociedad Civil: Mauro de la Costa Val (Cuenca del Paraopeba/MG — sociedad civil), Rosa Maria Mancini (Comité del Litoral Norte/SP — Poder Público), Mitiko Ishihara (Comité de la Baixada Santista/SP- Poder Público), Ada Silvia Beltrão de Piccoli (Comité del Gravataí/RS — Poder Público); Soraya Vanini Tupinambá (Comité del Jaguaribe/CE — sociedad civil), Francisco Carlos Bezerra y Silva y Antonio Alzemar de Oliveira (ambos del Comité del Curu/CE, siendo el primero de la sociedad civil y, el segundo, del Poder Público).

gestión ambiental con la de recursos hídricos; d) avances de la gestión de recursos hídricos en el país; y) frustraciones; f) tendencias; y g) consideraciones finales. Los resultados obtenidos se presentan a continuación.

7.6.2. Aspectos legales e institucionales

En este ítem, fueron formuladas cuestiones destinadas a examinar cómo los entrevistados evalúan la existencia de barreras legales para la ejecución de la gestión de los recursos hídricos, la estructura administrativa para tornar viable esta gestión (si está adecuada o no) y el papel de los municipios en el proceso de gestión integrada de las aguas.

En cuanto a las **barreras legales**, se dijo que, en general, no existen, pero sí, algunos contratiempos originados por la falta de aplicación integral de la legislación, porque, en general, falta la realización de los planes de recursos hídricos, la cobranza por el uso de los recursos hídricos, las agencias de cuencas instituidas y funcionando, además de la falta de informaciones para subsidiar esta gestión. Como consecuencia de esto, existen limitaciones de los recursos financieros, que son esenciales para viabilizar la gestión participativa y descentralizada de las aguas.

Sin embargo, hubo quienes consideraron que existen barreras de orden legal y que han obstaculizado mucho la implementación de esta política hídrica nacional, especialmente en lo que se refiere a la falta de normas, que puedan prever de qué manera debe ocurrir:

- a) la integración entre la legislación de medio ambiente y de recursos hídricos. Como consecuencia de esta falta de integración, la gestión de recursos hídricos ha privilegiado la cuestión de la disponibilidad hídrica (cantidad), mientras que la legislación ambiental ha dado más énfasis a la calidad de las aguas, no existiendo una efectiva integración sobre estos aspectos;
- b) la integración de las normas relacionadas con la zona costera y las cuencas hidrográficas;

- c) la reglamentación específica para el semiárido brasileiro, pues sus ríos son intermitentes;
- d) la actuación integrada de la Unión con los Estados, ya que existe un doble dominio público sobre las aguas y su necesaria gestión compartida;
- e) la institución de las Agencias de Cuenca, ya que no fue definida la modalidad institucional que mejor pueda atender a las necesidades de esta gestión de las aguas doces del país.

En cuanto a los **aspectos administrativos**, se dijo que hay una falta de integración de las políticas públicas con respecto a sus implicaciones sobre el territorio de la cuenca hidrográfica. En este particular, se mencionó la falta de integración de las políticas nacionales de gestión costera con la de recursos hídricos. Además, la actuación simultánea de comités de cuencas hidrográficas instituidas por los Estados y por el gobierno federal, para la misma cuenca hidrográfica, fue apuntada como una de las tareas de alta complejidad administrativa. Con relación a esto, se mencionó la cuestión de la aplicación de los recursos derivados de la cobranza por el uso de los recursos hídricos en este tipo de interfaz institucional, donde actúan dos estados y la Unión, como es el caso del Comité de Piracicaba, Capivari y Jundiaí — PCJ, donde interactúan los estados de São Paulo, de Minas Gerais y del Gobierno Federal.

Además, se observó la falta de perfeccionamiento de los instrumentos de sanciones administrativas en el caso de violación de las normas existentes.

Desde el punto de vista de la participación de la sociedad, se señaló que existe discontinuidad en el proceso participativo, hecho éste que ha generado la pérdida de credibilidad del Poder Público estadual en la conducción de la política hídrica. Además, existe la falta de comprensión, por parte de la sociedad, respecto al papel de cada una de las nuevas instituciones creadas en la totalidad de la política hídrica nacional, incluyendo el papel de los propios comités de cuenca.

Acerca de la **estructura administrativa**, aunque ¼ de los entrevistados han mencionado que consideran adecuada la estructura prevista para implementar la política

nacional de recursos hídricos, la mayoría admitió que existen problemas en esta estructura organizacional. Falta mucho para que ella sea eficiente, a ejemplo de personal cualificado, articulación institucional, buenas relaciones intergubernamentales (Unión, Estado/Distrito Federal y Municipios); proceso sistemático de educación ambiental centrada en la gestión de las aguas.

Se señaló que la creación de secretarías estatales de medio ambiente, a las cuales se encuentran vinculados los órganos de gestión de las aguas, se constituye en uno de los factores de vaciamiento de la temática hídrica. Por otro lado, de modo contradictorio, se citó que estas secretarías de medio ambiente y de recursos hídricos deberían englobar, aún, la temática del saneamiento básico, para que la integración de estas políticas públicas pueda darse de manera más eficiente.

Desde el punto de vista territorial, se apuntó que la cuenca hidrográfica no se ajusta a las divisiones regionales existentes y que esto dificulta la optimización de las acciones de la Administración Pública.

Se consideró por los entrevistados un aspecto más: la falta de viabilidad financiera del modelo de gestión instituido. Como resultado de esta carencia, hay problemas con relación a los escasos recursos humanos, de equipos, entre otros requisitos esenciales para la implementación de esta política pública, especialmente para viabilizar las Agencias de Cuenca, cuya implantación complementa la estructura institucional prevista por el SINGREH.

Además del problema relacionado con las Agencias de Cuenca (falta de recursos financieros para su implantación y ausencia de previa definición legal de un modelo institucional correspondiente), se manifestó que el Estado no debería dirigir este proceso participativo, estableciendo la manera en que debe organizarse, con qué objetivo y con qué periodicidad se reúnen los miembros de los órganos colegiados. Se considera que el Poder Público Estatal no puede mantener vivo este proceso, porque implica ampliar y mantener una estructura administrativa que no podrá mantener.

Uno de los entrevistados recuerda que el modelo fue “copiado” de Francia y dijo que no había posibilidad de reproducirlo en Brasil debido a las dimensiones territoriales

involucradas, lo que, por sí solo, sería suficiente para mostrar que habría problemas en la transferencia de la experiencia de un país a otro.

Otro aspecto problemático fue apuntado: los cargos que ya fueron creados en el ámbito de esta nueva gestión hídrica acaban repitiendo el modelo tradicional de Administración Pública, en el que son contratadas personas que no contribuyen para la eficacia de la gestión⁵¹³. A pesar de todas estas dificultades en la conducción de este proceso, se destacó que corresponde al Poder Público fortalecer y apoyar a los comités de cuenca.

Sobre la **posición de los municipios en el SINGREH**, se comentó que estos entes administrativos no entendieron bien su papel en el proceso de gestión de las aguas. Muchos municipios no están aprovechando el espacio que ocupan en los diversos órganos colegiados de recursos hídricos, además de haberse planteado que muchos Alcaldes rechazan la gestión por cuenca hidrográfica, una vez que acaba constituyéndose en un poder paralelo, que interfiere en la autonomía municipal.

Así, se constata que la nueva institucionalidad creada para viabilizar la gestión de las aguas, de alguna manera, interfiere en la autonomía de los entes federados, porque pasó a existir otro territorio — la cuenca hidrográfica — que se sobrepone a todos ellos, de donde también emanan decisiones de orden técnico-políticas, a partir de la actuación de los miembros que integran el colegiado deliberativo que le corresponde.

Otro aspecto digno de nota, con relación a la actuación de los municipios en el proceso de gestión descentralizada de las aguas, es que hay una gran brecha entre el representante (técnico) y el representado (el Alcalde, que es un político). Los representantes municipales son funcionarios públicos que no tienen poder de toma de decisiones. Este problema también ocurre con los representantes del Poder Público federal y estadual/distrital.

⁵¹³ En portugués, se utiliza la expresión “*cabide de emprego*”, para mencionar los puestos creados en la Administración Pública para emplear a los protegidos políticos.

En resumen, los entrevistados ponderaron que la actuación municipal, en esta gestión de los recursos hídricos, es confusa y esto deriva del hecho de que hay un gran desconocimiento sobre cuál es, al final, el papel de los municipios en el SINGREH, razón por la cual, muchos Alcaldes dejan entrever poco interés en este asunto. Además, se hizo evidente que las autoridades municipales sólo se involucran cuando se demuestra claramente que habrá disponibilidad de recursos financieros para estos entes federados.

En general, los municipios se encuentran desestructurados desde el punto de vista administrativo y no cuentan con los recursos financieros para realizar una eficiente gestión ambiental. La mayoría de los municipios no crea sus consejos de medio ambiente; no cuenta con vertedero sanitario implantado dentro de estándares técnicos; no tienen personal técnico suficiente para atender a sus demandas más comunes. Así, es difícil la participación de los municipios en este nuevo frente de actuación, cuando su papel más convencional no consiguió, aún, ser plenamente optimizado.

A pesar de las cuestiones apuntadas, fueron agregadas otras de orden institucional, que muestran que hay un gran equívoco en lo que concierne a la posición de los municipios en el SINGREH. Estos entes federados, según fue recordado, no cuenta con representación en el CNRH, el más importante colegiado de recursos hídricos, que define los rumbos de la política hídrica a nivel nacional. Así, ellos no integran las Cámaras Técnicas de este colegiado nacional, estando, así, ausentes en el más alto nivel de adopción de decisiones de la política hídrica del país⁵¹⁴.

Por supuesto, no todos respondieron negativamente sobre la actuación de los municipios. En algunas cuencas hidrográficas, especialmente en el Estado de São Paulo, los municipios tienen un papel determinante en los comités de cuencas y fueron estos entes federados los que iniciaron la movilización social para enfrentar los graves problemas de contaminación de las aguas, constituyéndose en el resorte para la conducción de esta gestión. No es sin razón que ellos ocupan un tercio de todas las

⁵¹⁴El Código de Aguas, consideraba la existencia de “aguas municipales”. Sin embargo, cabe recordar que la Constitución Federal/88 eliminó la figura del municipio con relación al dominio público sobre las aguas. Se señaló que, probablemente, esta puede ser la raíz del problema del mal posicionamiento de este ente federado en el SINGREH, porque no hay un papel específico en lo que concierne a su función en la gestión de las aguas.

vacantes de los comités de cuencas paulistas. Se consideró, además, que sin la participación de los municipios, no sería posible avanzar en la gestión de los recursos hídricos, como se avanzó en São Paulo.

Además, fueron citados aspectos de orden personal, con relación al desempeño positivo de los Alcaldes en los comités de cuencas hidrográficas en el Estado de São Paulo. Muchos de ellos se empeñan personalmente en esta misión y esto ha sido determinante para el éxito de la gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos, a nivel local.

7.6.3. Participación en las decisiones

En este ítem, se busca afirmar cuáles han sido las deliberaciones más expresivas de los comités de cuencas. De las manifestaciones sobre el asunto, la mitad se refirió a las deliberaciones relacionadas con la edición de normas sobre los planes de recursos hídricos, la cobranza (SP), el encuadramiento de los cursos de agua (RS) y el otorgamiento (CE).

Cuando se preguntó sobre la participación de los comités en deliberaciones relativas a la implementación de estos instrumentos de la política de recursos hídricos, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- (i) Con relación al **Encuadramiento**: ha habido deliberación por parte de los comités sólo en el caso de Rio Grande do Sul;
- (ii) Con respecto a los **Planes de Cuencas Hidrográficas**: se dio la participación efectiva de los comités de Rio Grande do Sul y de São Paulo, como declararon la mitad de los entrevistados. En el caso de Bahia, los planes habían sido elaborados antes de la institución de los comités, razón por la cual, no pueden ser considerados Planes de Cuenca, en el sentido de lo que la ley federal establece, porque existe la necesidad de contarse con la participación de este colegiado en su aprobación. En el caso de Ceará, los participantes de los comités declararon sentirse como se estuvieran refrendando los planes hechos por el Estado, perdiendo el sentido de la participación. No se puede olvidar que, según

con la legislación federal, quien aprueba el Plan de Cuenca, en general, es el Comité de Cuenca, siendo grave, la declaración de que hubo poca participación en este sentido;

(iii) Con relación al **Plan Estadual de Recursos Hídricos**: no les incumbe a los comités de cuenca su aprobación, ya que, como regla general, debe ser aprobado por el Consejo Estadual de Recursos Hídricos o por la Asamblea Legislativa (a depender de lo que establece la legislación de cada Estado). Sin embargo, buena parte no participó de la construcción de este Plan Estadual de Recursos Hídricos. En el caso de Bahia, aunque haya sido aprobado por el Consejo Estadual de Recursos Hídricos- CONERH, este Plan fue aprobado antes de la formación de los comités, cómo se ha mencionado. En el caso de RS, algunos declararon haber sido llamados a participar del proceso de construcción de este Plan. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados desconoce cómo se llevó a cabo el proceso participativo con relación a la aprobación de este instrumento de planificación;

(iv) Cuanto a la **Cobranza por el uso de los recursos hídricos**: se ha demostrado que la mayor parte no tiene conocimiento de cómo esta discusión se ha dado. Se reflexionó que esto ocurre porque es, aún, prematura esta cuestión, por varias razones: ya sea porque no será posible cobrar en la gran mayoría de las cuencas hidrográficas que cuentan con pequeños usuarios, incapaces de soportar esta cobranza, ya sea porque la discusión ha ocurrido solamente a nivel técnico. En el caso del Estado de São Paulo, aunque la aprobación de la materia deba darse en la Asamblea Legislativa, ocurren discusiones para reunir contribuciones para el Proyecto de Ley. En el caso de Bahia, la providencia mencionada para procederse a la discusión de la cobranza, fue la de crear una Cámara Técnica en el ámbito de su Consejo Estadual de Recursos Hídricos – CONERH para tratar de este asunto. Se mencionó el hecho de que la participación del Comité ha estado dándose en el sentido de ser informado por el órgano estadual respecto a los resultados de los estudios, como se mencionó en el caso de Ceará. Parte de

los escuchados (1/3) declaró participar de las discusiones sobre la cobranza, en especial en el Estado de São Paulo y de Bahia⁵¹⁵.

Así, se verifica que la participación se ha estado dando de forma discontinua, no generalizándose en los términos legalmente previstos.

Todavía sobre la actuación de los comités en el proceso de construcción de la política hídrica, 1/3 de las manifestaciones se vinculó a su participación en las cuestiones de orden meramente organizacional del comité, como por ejemplo, aprobar el reglamento interno, instituir cámaras técnicas, instalar sus secretarías ejecutivas, constituyéndose en deliberaciones de orden meramente operacional.

Además, se destacó el problema de las deliberaciones sobre conflictos de uso de las aguas entre diversos usuarios, en especial entre el consumo humano y agricultura (RS), en razón de la sequía que azotó durante algunos años consecutivos en Rio Grande do Sul, así como a las deliberaciones del comité de cuenca en la resolución de conflictos que surjan entre los diversos usos del agua con el cultivo del camarón, en el estado de Ceará.

Se mencionó la realización de estudios para la integración de informaciones entre políticas públicas, acciones educativas, capacitación de municipios (licenciamiento ambiental, corredores ecológicos, educación ambiental, etc.) y monitoreo de la calidad de las aguas. Los entrevistados de São Paulo subrayaron que importantes deliberaciones se produjeron en el ámbito de los comités de cuencas sobre la aplicación de los recursos financieros del fondo de recursos hídricos — FEHIDRO.

Es necesario observar que existen especificidades que merecen ser destacadas. En el caso de los comités de Ceará, ha habido deliberación sobre la ***asignación negociada del agua***, una de las más importantes manifestaciones colectivas de los comités de cuencas de aquel Estado, que trata de las disposiciones sobre la

⁵¹⁵ Uno de los entrevistados de Rio Grande do Sul mencionó que el papel del comité ha sido el de impedir la cobranza o, al menos, que los recursos obtenidos sean aplicados de forma aceptada por los miembros del comité, caso este instrumento se instituya.

disponibilidad del agua para el uso. De hecho, este tipo de actuación colectiva no es parte de las reglas de gestión establecidas en la legislación nacional, mas se trata de una cuestión regional, de escasez sistemática de agua en el semiárido, que exige intervención colectiva sobre cómo se debe hacer para que el agua sea suficiente para todos, aunque hayan sido expedidos los otorgamientos por parte del Poder Público, a quien le compete, legalmente, autorizar el uso de las aguas.

Por lo tanto, como se verifica, es inequívoca la participación de los comités de cuenca en las deliberaciones de asuntos importantes de interés de todos. Sin embargo, es necesario registrar que existe la situación en que permaneció solamente en el nivel de deliberación de orden organizacional, como se verifica en Bahia. Por otro lado, en razón del mayor tiempo de funcionamiento, hay estados que avanzaron en el proceso deliberativo, como es el caso de São Paulo en que se tomaron decisiones importantes sobre la aplicación de recursos financieros del FEHIDRO, así como sobre la creación de Agencias de Cuenca, hecho este digno de nota, porque estas Agencias se constituyen en el ápice de la pirámide organizacional, ya que, su existencia indica que existe un comité de cuenca hidrográfica y que son recaudados recursos financieros a través de la cobranza por el uso de los recursos hídricos.

7.6.4. Integración de la gestión ambiental con la de recursos hídricos

En este tema, se preguntó sobre la existencia de conflictos entre la gestión ambiental y la de recursos hídricos, así como sus reflejos en la implementación de la política hídrica, caso estos conflictos existan. Se preguntó también si sería posible la integración de estas dos áreas en el ámbito del Comité y, si es así, como se ha estado dando esta integración en el ámbito de las referidas cuencas hidrográficas.

En este contexto, 1/3 de las manifestaciones tuvo lugar en el sentido de que no hay conflictos o, cuando existen, se han resuelto sin problemas, ya que muchos avances han tenido lugar en relación con la integración de las acciones en las dos áreas. Esta integración se ha estado dando a partir de la edición de instrumentos normativos conjuntos, especialmente con respecto a la integración entre la licencia ambiental y el otorgamiento de derecho de uso de los recursos hídricos. Se mencionó la falta de interacción entre las instituciones relacionadas con las dos áreas o algunas lagunas, pero

todo termina resolviéndose. Fue también manifestado que los especialistas del área ambiental contribuyen mucho con las discusiones en los comités.

Los que señalan la existencia de integración entre las políticas de medio ambiente y recursos hídricos, subrayaron que el comité ha tenido la capacidad de interferir en el proceso de concesión de licencias ambientales de emprendimientos que utilizarían mucha agua y que pueden perjudicar otros usos, hecho éste divulgado por entrevistados de São Paulo.

A pesar de estos aspectos positivos, la gran mayoría (2/3) se posicionó en el sentido de que hay conflictos. Se aludió, como problema de integración entre las dos áreas, el hecho de que quien es del área de recursos hídricos “pierde la paciencia” cuando, en las discusiones de los órganos colegiados, el asunto se disloca para otros temas, incluso cuando sea para la temática ambiental. Esto significa que, generalmente, existe una falta de visión más integrada de la temática hídrica. Además, se comentó que el “área ambiental” perturba “recursos hídricos”, porque, cuando el Poder Público concede la licencia ambiental, no consulta las instituciones de gestión de los recursos hídricos, lo que acaba generando gran malestar en la actuación gubernamental. Con relación a la cuenca hidrográfica, hay muchos problemas que se discuten en el comité de cuenca, pero que no son fácilmente resueltos, debido a la falta de integración entre las dos políticas públicas y entre los órganos públicos.

Se destacó que los comités han cuestionado el licenciamiento ambiental de los órganos ambientales, especialmente cuando se constata la escasez del agua, típica en el semiárido nordestino o incluso en Rio Grande do Sul, donde se produjo una fuerte sequía entre 2003 y 2006, que afectó la agricultura del arroz, haciendo aflorar los conflictos apuntados entre las áreas de recursos hídricos y de medio ambiente, y entre las instituciones que tienen atribución para tratar de estas áreas. También se señaló que las informaciones y los datos de interés de las dos áreas no se encuentran sistematizados, lo que complica enormemente esta gestión integrada.

Se señaló que la “falta de diálogo” entre recursos hídricos y medio ambiente acentúa la cuestión burocrática, especialmente cuando se detecta la falta de racionalidad en el flujo de tramitación de los procesos, ocasionando gran atraso en el otorgamiento

de las licencias y de los demás tipos de autorizaciones. Se manifestó, por último, que estas dificultades acaban proporcionando los medios para que se instale la corrupción.

Fue expresado que la raíz del problema se encuentra en el hecho de que el área de recursos hídricos no se ocupa de todo lo que se refiere a las aguas. Según la legislación vigente, la calidad de las aguas está relacionada con el área ambiental, mientras que la cantidad o la disponibilidad de este recurso se encuentra relacionada con la gestión de los recursos hídricos. Así, desde el punto de vista legal, ya se tiene una crucial separación de la temática hídrica en dos distintos sistemas gerenciales y legales.

Por lo tanto, existe la necesidad de dedicar mucho esfuerzo institucional para que esta gestión integrada se realice, pero se recordó que es posible romper algunos de estos problemas a partir de buenas relaciones interpersonales e interinstitucionales. Hubo opiniones en el sentido de que la integración de las áreas de medio ambiente y de recursos hídricos no es imposible, pero requiere gran esfuerzo para ser viabilizada.

Cuando se preguntó sobre cómo resolver estos problemas de integración en el ámbito del comité de cuenca, muchos no respondieron, porque no saben qué recomendar. Sin embargo, se dieron algunas sugerencias, como por ejemplo: garantizar la participación de técnicos de las dos áreas durante las discusiones en el Comité; integrar las políticas con motivo de la elaboración del Plan de Cuenca, destacándose que el esfuerzo mayor de esta integración debe estar en manos del Poder Público Estadual.

Se destacó que los comités de cuencas podrían constituirse en alternativa institucional viable para proceder a la integración de las diversas políticas públicas, ya que trata con cuestiones de recursos hídricos, de medio ambiente, florestas, etc., pudiendo crear Cámaras Técnicas para “pensar” una mayor integración entre ellas. Se citó que viene siendo posible la integración de la política de Gestión Costera — GERCO con la de recursos hídricos, gracias a la actuación de personas que actúan en las dos áreas simultáneamente, como fue comentado por los miembros de los comités del Tramandaí/RS, del Litoral Norte/SP y de la Baixada Santista/SP.

7.6.5. Beneficios proporcionados por la gestión participativa

En este ítem se investigaron los beneficios que la gestión participativa y descentralizada de las aguas ha proporcionado. Los tipos de beneficios mencionados en los cuestionarios aplicados, fueron: económicos, sociales, ambientales, tecnológicos, mejora del proceso democrático, eficiencia del aparato administrativo, además de los beneficios más visibles por la población, en la óptica de los entrevistados.

Cada entrevistado puede presentar más de una consideración para cada tipo de beneficio cuestionado, cuyos resultados fueron sistematizados así:

(i) *Beneficios Económicos*

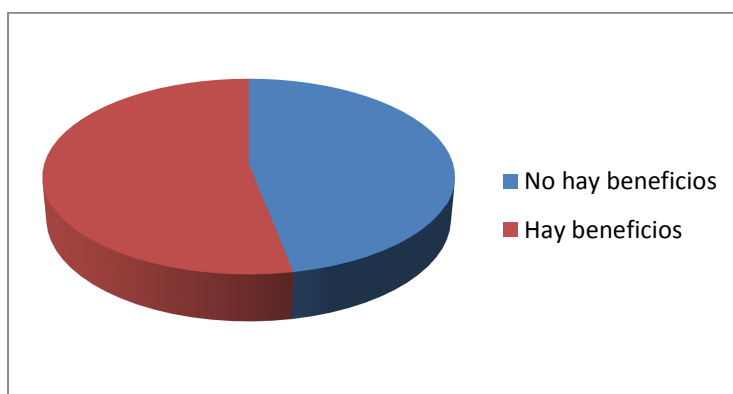
De las 34 ponderaciones alrededor del asunto, 16 consideran que no existe aún beneficio económico, o al menos, él no es percibido (45% de los entrevistados). La mayoría, sin embargo, se manifestó en el sentido de que este beneficio existe (18 manifestaciones). Se observó que, en São Paulo, donde los recursos financieros ya están asignados para cada cuenca hidrográfica, y donde se ejercita con más amplitud el funcionamiento de los órganos colegiados de recurso hídricos, desde el comienzo de la década de los años 90⁵¹⁶, la gran mayoría destacó la existencia de beneficios, aunque no han sido adecuadamente mensurados. El mantenimiento del nivel de crecimiento de las industrias se citó como ejemplo de que existen beneficios económicos propiciados por la gestión de las aguas, desde cuándo se ha garantizado la disponibilidad de agua para todos, especialmente a partir de las intervenciones realizadas en el saneamiento básico, por los municipios situados en las cuencas hidrográficas estudiadas.

En el caso de Rio Grande do Sul, la gran mayoría (3/4 de los escuchados) declaró no percibir, en la práctica, los beneficios económicos propiciados por la gestión de las aguas. Saben que, teóricamente, estos beneficios existen, pero no están aún identificados. Algunos consideraron que estos beneficios vendrán con la mayor disponibilidad de recursos financieros, que serán obtenidos a través de la cobranza por

⁵¹⁶ El FEHIDRO fue creado por la Ley Estadual nº 7.663/91 y reglamentado por el Decreto nº 37.3000/93, constituyéndose en gran inductor del funcionamiento efectivo de los comités de cuenca hidrográficas *paulistas* (SP).

el uso de los recursos hídricos. Incluso se mencionó por uno de los entrevistados que, en lugar de lucros económicos, está constatándose lo inverso, es decir, perjuicios financieros causados por la legislación ambiental del país, que impone numerosas restricciones al sector productivo.

FIGURA 22 — Beneficios Económicos



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

En el caso de Bahia, la mitad se posicionó en el sentido de que los logros son incipientes, ya que la implementación de la política hídrica es reciente y cuenta, aún, con bajo grado de organización de la sociedad para su realización. Por otro lado, se destacó el hecho de que se garantizó la oferta del agua en el semiárido a partir de la construcción de las presas de Ponto Novo, Pindobaçu y Pedras Altas, con recursos financieros del Gobierno del Estado y de la agencia internacional de financiamiento (Banco Mundial), en el marco del Proyecto de Gestión de los Recursos Hídricos-PGRH, a través del cual se buscó implementar la nueva gestión de los recursos hídricos en el Estado.

Con la construcción de las presas, pasaron a existir beneficios económicos derivados del desarrollo de la actividad agrícola en los perímetros regados, con adopción de tecnología de punta, hecho inexistente anteriormente, ya que había menos disponibilidad de agua para el desarrollo de esta actividad económica. Como consecuencia de esto, se produjo el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas que viven en la región en que se construyeron las presas.

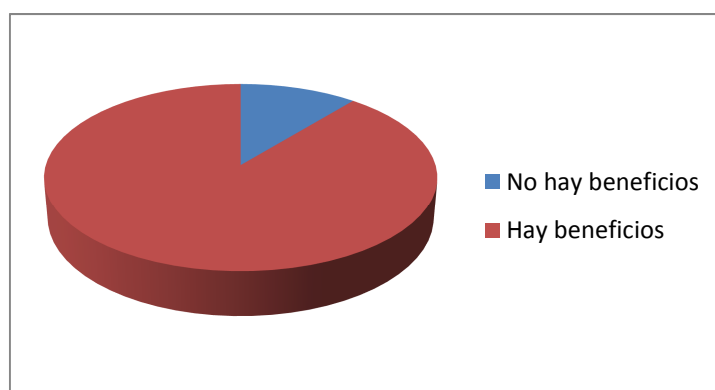
Con la implementación de la política hídrica, Bahia avanzó en el sentido de hacer efectiva la cobranza por el uso del agua solamente de aquellas que se encuentran en las presas en que el Poder Público Estadual asumió el monitoreo del entorno de estos equipamientos, desde 2005.

(ii) *Beneficios Sociales*

De las 37 manifestaciones acerca del asunto, apenas cuatro respuestas (11%) indicaron que no se perciben beneficios sociales en la gestión participativa de las aguas (dos respuestas eran procedentes de los entrevistados de Rio Grande do Sul y, otras dos, de Bahia), ocasionados por los pocos avances o, aún, por la falta de capacitación de los miembros de los comités.

La gran mayoría destacó que los beneficios sociales han sido el principal provecho de esta gestión participativa de las aguas. Fue elogiada la participación social en los comités de cuencas hidrográficas, mencionándose que ella supera la participación de la sociedad en el *presupuesto participativo* ya que las decisiones son, de hecho, tomadas por este colegiado, mientras que, en el *presupuesto participativo*, las deliberaciones finales son tomadas en el gabinete (RS).

FIGURA 23 — Beneficios sociales



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

Se destacó que los beneficios sociales son el resultado del proceso educativo, del acceso a las informaciones que propicia el crecimiento de la conciencia ambiental,

pasando a tener conocimiento acerca de cómo es la gestión de las aguas y despertando a la sociedad para el conocimiento de los problemas. Así, el comité pasa a constituirse en un espacio de reflexión para la formación de las personas.

Además, se destacó que la gestión de las aguas proporciona mayor organización social, posibilita la participación de sectores excluidos en la implantación de las políticas públicas, dando lugar a una mayor coordinación entre la sociedad civil, el Poder Público y los usuarios de los recursos hídricos, consolidando la coparticipación de responsabilidades, hechos estos que ha llevado a los avances democráticos. Además, propicia el surgimiento de nuevos liderazgos comunitarios y promueve una participación equitativa. Se subrayó, como novedad de este proceso, la descentralización de las decisiones, lo que se traduce en un gran beneficio social.

Se citó que a lo largo de este proceso participativo, la sociedad ha madurado, pero todo lleva tiempo para consolidarse y que todo eso se constituye en requisito para otros avances. Inicialmente, hubo muchos desacuerdos entre los miembros de los Comités, pero con el tiempo, la confianza se viene restableciendo entre los participantes de los órganos colegiados (SP).

La participación ha sido necesaria, porque, mediante la concienciación de la sociedad, es fácil comprender la importancia de la cobranza por el uso del agua. Para tener agua de calidad, es esencial que este costo sea compartido y que esto se traducirá, posteriormente, en la mejora de las condiciones de salud de todos. En este particular, quedó evidente que los recursos financieros aplicados en el saneamiento básico (tratamiento de las aguas residuales domésticas e industriales, implantación de vertederos sanitarios) traen beneficios para la salud pública, citándose el caso de la recuperación del río Sorocaba/SP.

En Bahía, aunque los beneficios no hayan sido mensurados, se sabe que las inversiones hechas por el Poder Público en la construcción de las presas, garantizaron la disponibilidad hídrica para el abastecimiento humano y animal, y para las actividades productivas. Trajo también la mejora en las condiciones sanitarias y en la calidad de los

alimentos producidos a partir del uso del agua limpia para el riego, pues, antes, las hortalizas eran cultivadas con aguas contaminadas⁵¹⁷.

El acceso al agua implica en el aumento de la renta y en la mejora de la salud, porque las personas dejan de consumir agua contaminada o bañarse en agua de cualquier calidad. En otras palabras, la democratización del “agua” es el mayor beneficio. Esta democracia se ejerce inclusive, en el momento en que se decide que el reservatorio va ceder agua para quien está ubicado aguas abajo, conforme se manifestó.

(iii) Beneficios Ambientales

Hubo 36 manifestaciones con relación a los beneficios relacionados con la mejora del medio ambiente, de los cuales 30 dan fe de que este tipo de ganancia se constata (84%). Otras seis declaraciones (16%) se hicieron en el sentido de que estos beneficios no se verifican. Los entrevistados de Bahia y de Rio Grande do Sul, respectivamente, 45% y 20%, declararon que no constatan beneficios, siendo que en el caso de São Paulo, ocurre precisamente lo contrario, porque todos verificaron que estos beneficios se han comprobado. Se menciona que, justamente en São Paulo, los recursos financieros han sido aplicados en la mejora de la calidad de las aguas y en el aumento de la oferta de este recurso natural. En Bahia, a su vez, los recursos de la cobranza por el uso de los recursos hídricos fueron instituidos, en 2005, y provienen del sector de abastecimiento de agua, en el caso en que las concesionarias que prestan servicios de saneamiento utilicen las aguas acumuladas en presas de las que el Estado monitorea la calidad ambiental de su entorno. El montante de recursos financieros obtenidos con esta cobranza es todavía poco expresivo.

Así, todo indica que los beneficios ambientales son derivados: a) de la efectiva aplicación de los recursos financieros; b) de ser pioneros en la implementación de la gestión hídrica (desde el final de la década de 80, en el caso de SP); y c) del compromiso efectivo del Poder Público Municipal, de los usuarios y de la sociedad civil. Todo esto hace una grande diferencia en el resultado final de la gestión de los recursos hídricos.

⁵¹⁷ Según declaración de uno de los miembros del Comité del Itapicuru/BA.

Los beneficios ambientales identificados por los entrevistados se refieren a la mejora de la calidad de las aguas, que derivan principalmente del tratamiento de las aguas residuales urbano-industriales, de la recomposición de la vegetación ribereña y de los manantiales de los ríos, de la recuperación de las áreas degradadas y de la mejor disposición final de los residuos sólidos (mediante la sustitución de los “basureros” por vertederos sanitarios).

Fue manifestado por uno de los miembros del Comité de la Cuenca del PCJ⁵¹⁸ que los beneficios “serán trascendentales y revolucionarios”, en el marco de esta nueva gestión participativa de las aguas, en lo que concierne al tratamiento de las aguas residuales. En la cuenca del PCJ/SP, en 1993, había sólo 3 a 5% de tratamiento de aguas residuales domésticas, siendo que el resto de las aguas residuales era lanzado “*in natura*” en los cursos de agua. En 2007, 34% de las aguas residuales era tratado, estimándose que este porcentual de tratamiento estaría alrededor del 50% en 2008. Es posible verificar esta mejora, porque ya existen personas pescando, cosa que antes no ocurría debido al alto grado de degradación de las aguas. Se citó también, el ejemplo del río *das Velhas*/MG, donde se llevó a cabo la retirada de más de 50% de la carga orgánica, debido al tratamiento de los efluentes.

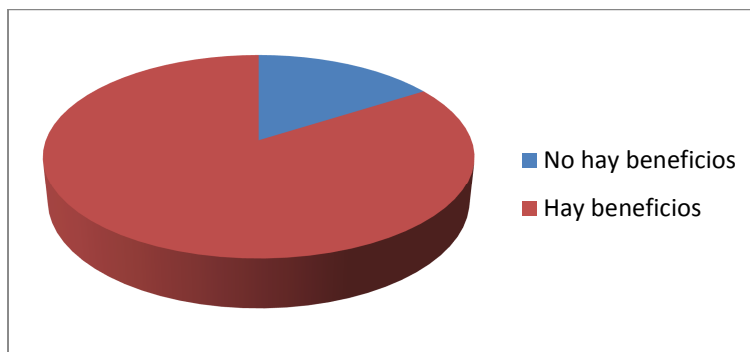
De las entrevistas, se constata que existe mayor concientización con relación a los problemas ambientales, pero por lo general, esta ganancia no siempre es visible. Se destacaron los avances ambientales debido al crecimiento de la consciencia ambiental del sector industrial. Esta concientización también se ha dado como consecuencia de la aplicación de multas por parte del Poder Público, lo que ayuda a cohibir acciones que promovían daños ambientales. Se mencionó que hay beneficios ambientales en la medida en que se amplió la discusión sobre la temática hídrica y ambiental en otros foros, por ejemplo, en salud y turismo, entre otros.

A pesar de los avances en el área ambiental, fue reiteradamente mencionado que el ritmo de degradación ambiental supera el de las acciones tomadas en el ámbito de la nueva gestión descentralizada y participativa de las aguas. Por lo tanto, no se consigue

⁵¹⁸ Miembro del Comité de la Cuenca Hidrográfica de los ríos Piracicaba, Capivari y Jundiá — PCJ, representante del segmento sociedad civil.

impedir o incluso reducir estos daños, hecho que se constituye en fuente de gran frustración para buena parte de los entrevistados.

FIGURA 24 — Beneficios Ambientales



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

(iv) *Beneficios Tecnológicos*

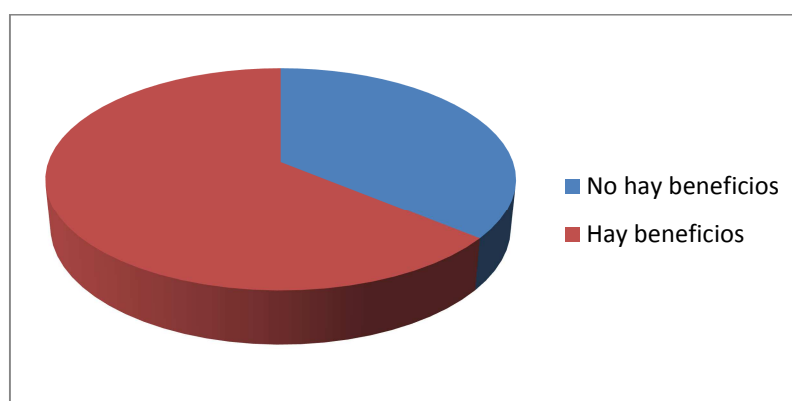
De las 36 manifestaciones, 23 vislumbran la existencia de beneficios tecnológicos, aunque, cuatro de ellas consideren que ellos son tímidos. Por lo tanto, computándose los que se manifestaron positivamente (tímidos o no), se constata que 64% identifican la ocurrencia de este tipo de beneficios, atribuyendo los mismos a la participación social en la gestión de los recursos hídricos.

El Estado de São Paulo destacó en relación a la identificación de esta modalidad de ganancia, desde que 2/3 de los entrevistados de sus Comités, se manifestaron en este sentido. Destacaron que la mayoría de las universidades ha estado promoviendo programas de posgrado en el área de tecnología avanzada para el tratamiento de efluentes y diversas otras acciones de interés para la gestión de las aguas. Por lo tanto, existe buena base tecnológica de capacitación y formación de cuadros cualificados en el segmento de saneamiento ambiental, recuperación de áreas degradadas y recuperación de la flora ribereña.

Incluso en el Estado de São Paulo, desde el punto de vista industrial, la tecnología limpia fue señalada como un camino sin retorno, donde se planifica la

cuestión de la “no generación de residuos”, así como el menor costo de implantación y mantenimiento de la actividad industrial. Se destacó que esta preocupación no es sólo de las grandes empresas, como lo fue en el pasado, sino también de las pequeñas y medias empresas. Además, viene realizándose, en el ámbito del Comité del Sorocaba/Medio Tietê, un estudio sobre la evaluación de las pérdidas de flujo en las redes de agua, siendo citado este monitoreo como ejemplo de mejora tecnológica. En el sector agrícola, sin embargo, se señaló que estos beneficios tecnológicos son poco importantes, pero ha habido avances con relación a este asunto.

FIGURA 25 — Beneficios Tecnológicos



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

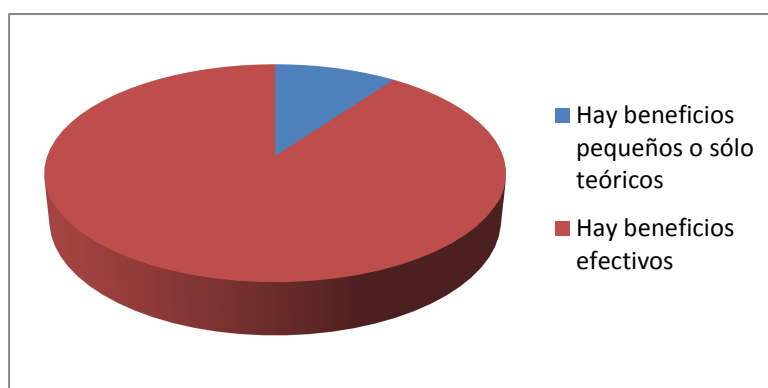
En Bahia prácticamente la mitad de los entrevistados no ven la materialización de estos beneficios tecnológicos. Los que afirmaron sobre su existencia, se refirieron a las tecnologías introducidas en la agricultura de regadío, que fue posibilitada a partir de las presas construidas en Ponto Novo y proximidades, en la Cuenca del Itapicuru/BA, siendo realizados estudios para la verificación de lo que es más compatible con el ambiente del semiárido, especialmente en cuanto al tipo de riego. Se dijo que la tecnología está llegando tanto en los grandes proyectos como, también, al hombre sencillo del campo. Además, se señaló que la participación social ha traído mayor concientización en lo que se refiere a la racionalización del uso del agua, dando lugar a la búsqueda de las nuevas tecnologías más eficientes de su uso.

En cuanto a los miembros de los comités de otros estados, además de los miembros de los seis comités de referencia⁵¹⁹, fueron unánimes en afirmar que los beneficios tecnológicos son visibles, siendo subrayada la importancia de la organización de las informaciones a partir de los sistemas de información de datos georreferenciados, que anteriormente no existían, tanto para las aguas como para la gestión de los residuos sólidos. Destacaron que se realizó el estudio de tecnología limpia con el objetivo de mejorar la calidad de las aguas, de la salud humana y de los animales acuáticos⁵²⁰. En el caso de Ceará, se destacaron diversos aspectos sobre los beneficios tecnológicos, tanto en la agricultura (cultivo de goteo, en lugar de aspersión), en el cultivo de camarón, en la construcción de cisternas para conservar el agua de lluvia a través de la adopción de una tecnología más accesible a la población humilde del semiárido, cambio en la política de represar, entre otros avances.

(v) *Beneficios para el Mejoramiento del Proceso Democrático*

De las 33 manifestaciones sobre el asunto, sólo 3 de ellas (10%) consideraron que el avance fue pequeño o que fue sólo de carácter teórico. La gran mayoría destacó este beneficio como siendo uno de los mayores que la gestión participativa de las aguas está proporcionando.

FIGURA 26 — Beneficios para el Mejoramiento del Proceso Democrático



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

⁵¹⁹ Miembros de los Comités de Ceará, São Paulo, Rio Grande do Sul y Minas Gerais, conforme identificados en el inicio de este ítem 7.6 de este Capítulo.

⁵²⁰ Un miembro de la sociedad civil del Comité del Jaguaribe/CE señaló la realización de una investigación que reveló la posibilidad de sustitución de determinado producto químico, en la industria del camarón, que no cause perjuicio a la vida acuática y a la salud del trabajador.

Los pocos comentarios negativos provinieron de Bahia, donde algunos entrevistados consideraron que ha habido discontinuidad de las acciones adoptadas por el Estado para implementar la política hídrica. Esta discontinuidad, según testimonio, puede haber sido causada por la falta de voluntad política del Poder Público Estadual o, principalmente, por que pasó la etapa de financiamiento del Banco Mundial, razón por la cual, este “requisito no era ya necesario”, caracterizándose por el hecho de que, al terminar el proyecto financiado, no habría más interés en la continuidad del proceso participativo. Además, el esfuerzo gubernamental para viabilizar la movilización en torno de este tipo de gestión, no pasó de beneficios teóricos, que no trajeron reflejos prácticos. Se señaló, también, que hubo algunos beneficios para el perfeccionamiento del proceso democrático en el sentido de que vieron sus ideas observadas, sin embargo, al final, no fueron resueltos los problemas señalados, frustrando el proceso.

Aunque los comentarios de los entrevistados de Bahia fueron negativos, no se puede dejar de considerar que el 55% se manifestó favorablemente, destacando que el beneficio es aprender a tomar decisiones conjuntas y respetar decisiones construidas colectivamente. Se destacó que las personas comenzaron a discutir cosas sobre las que no habían sido llamadas a participar, habiendo división de poder a partir de la descentralización de la gestión. Antes, eso se daba sólo en el gabinete del Poder Ejecutivo.

Ante esta nueva realidad social, existe la necesidad de aprender a escuchar, porque siempre hay mucha ansiedad en el proceso de debate. El beneficio para la mejora del proceso democrático es, por lo tanto, escuchar, aprender a tomar decisión y verificar en que se acertó o erró.

Así, los actores participantes del proceso participativo están hoy menos desconfiados unos con relación a los otros, aumentando la confianza entre los representantes de los diversos segmentos que tienen escaño en los Comités. Se destacó que, muchas veces, se olvidan de que pertenecen a sectores distintos o a diversos partidos políticos.

En el caso de Rio Grande do Sul, todos destacaron la importancia de este beneficio del mejoramiento del proceso democrático que ha sido considerado como uno

de los mayores lucros resultantes de esta gestión. Hubo entrevistados que manifestaron que éste ha sido, tal vez, el único beneficio efectivo. Es cierto que las dificultades y la lentitud son inherentes al proceso, en razón de que se está en su inicio, mas, destacándose que ya es bastante visible. Fue señalado el ejercicio pleno de la discusión en el ámbito del comité, con la participación de todas las categorías. La participación de representantes de la comunidad de la cuenca en su conjunto se constituye en el verdadero ejercicio de la ciudadanía, donde las personas se manifiestan sin miedo.

Un entrevistado dijo que un ambientalista, antes, era mal visto y que, hoy, ya no lo es. Se comentó también que, antes, unos “*arrojaban piedras a los otros*”, pero ahora se dan cuenta que la socialización de las preocupaciones entre todos los actores es algo muy positivo, mostrando que “*una buena conversación*” puede resolver mucho. De este modo, se aprendió a negociar, a renunciar a ciertas convicciones en razón del interés de la mayoría. Se manifestó que, a través de los comités, se está creando una nueva forma de democracia.

En el caso de São Paulo fue inequívoca la demostración de que no hay nada más participativo que la gestión de las aguas a partir de los comités de cuencas hidrográficas, considerándose admirable que este proceso esté aconteciendo, porque, muchos comprenderán que democracia no es sólo elecciones (voto).

A pesar de este importante logro del proceso participativo, se mencionó que hay exceso de representaciones del Poder Público y poca representación de las organizaciones de la sociedad civil en los comités del Estado de São Paulo⁵²¹. Por esta razón, hubo una manifestación en el sentido de que, aunque constituyen un ejemplo de gestión democrática, existe este problema de representación que reduce la participación de la sociedad civil.

La participación de los alcaldes, en el caso de São Paulo, se destacó como algo sorprendente, así como es igualmente sorprendente que el voto de una organización gubernamental tenga el mismo valor del voto de un jefe del ejecutivo municipal.

⁵²¹ Recordar que en el caso de SP se cumple con la siguiente composición: 1/3 Poder Público Estadual; 1/3 Poder Público Municipal y 1/3 para organizaciones de la sociedad civil y usuarios del agua.

Con respecto a los otros Estados, los entrevistados ratificaron el entendimiento de que la mejora del proceso democrático es el mayor de todos los beneficios. A través de este proceso, que se encuentra en construcción, se aprende lo que es democracia, inculcándose, gradualmente las responsabilidades. La búsqueda del consenso a partir de esta diversidad ya es un gran deseo de hacerlo. Se mencionó que en el comité se consigue reunir y convivir con las diferencias, a ejemplo de la buena convivencia entre partidos políticos y ONGs⁵²². Todo esto se fundamenta en el hecho de que las partes antagónicas tienen por obligación la búsqueda del consenso. Esto significa que, en el caso de que este proceso evolucione satisfactoriamente, los comités podrán ser la base de una organización social mejorada.

Se mencionó el prestigio de los comités de cuenca, en Ceará, donde 25 instituciones se presentaron para ocupar sólo 3 vacantes, o además, 220 delegados se postularon para ocupar sólo 50 vacantes. Esto muestra que se trata de un espacio bastante disputado, como se citó en el caso de las últimas elecciones del Comité de la Cuenca Hidrográfica del Curu/CE. Sin embargo, cuando no se cubre la vacante, o el elegido no representa bien el segmento, fatalmente ocurrirán problemas en el futuro. Sea como sea, aunque el proceso de mejoramiento democrático está en marcha, cabe mencionar que esto no está llegando al conocimiento de todos y que, un ama de casa, que efectivamente hace uso del agua, no está integrada a este importante proceso participativo

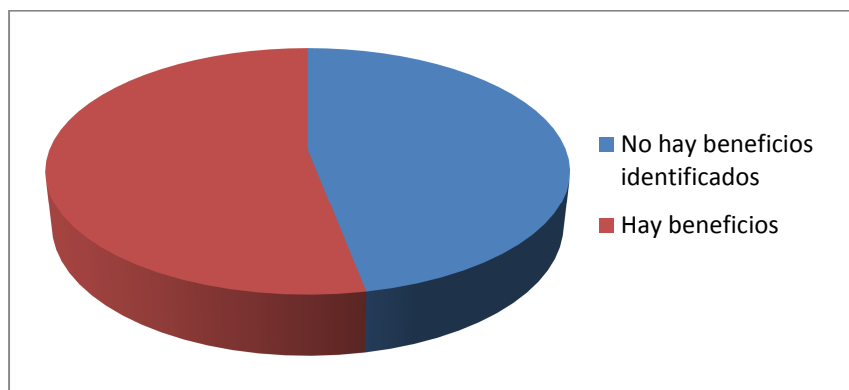
(vi) Beneficios para la Eficiencia del Aparato Administrativo

De las 32 opiniones emitidas, 17 reconocen que este proceso de gestión participativa acaba contribuyendo para una mejor eficiencia del aparato administrativo. La posición en la dirección opuesta tuvo lugar, principalmente, en los estados de Rio Grande do Sul (77%) y de Bahia (55%). En el caso de Bahia, sin embargo, hay quienes han hecho comentarios favorables que señalaron la eficiencia gubernamental especialmente con relación al control de las represas, a la cobranza por el uso de las

⁵²² Fue hecha esta citación por uno de los representantes de Ceará que resaltó el hecho de que los partidos políticos y las Organizaciones No Gubernamentales - ONGs reúnen sólo a aquéllos que piensan, adoptan y concuerdan con los supuestos filosóficos de la organización. En el caso de los comités, es justamente lo contrario. Es la diferencia la que une y construye una base más sólida para una buena gestión pública de los recursos hídricos.

aguas almacenadas en los embalses, en los cuales el Estado ejerce esta gestión directamente, especialmente con respecto al monitoreo de los usos realizados en su entorno, con el objetivo de garantizar la calidad de sus aguas.

FIGURA 27 — Beneficios para la Eficiencia del Aparato Administrativo



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

Además, en Bahía, con la creación de las Casas de Recursos Naturales — CRN, cuya instalación fue posible gracias a los recursos financieros asignados en el Proyecto de Gestión de los Recursos Hídricos — PGRH, por el Banco Mundial, hubo un gran lucro, porque el Poder Público estuvo presente en el interior del Estado, en las áreas ambiental, de recursos hídricos y forestal, facilitando la vida de los ciudadanos usuarios de las aguas, porque ya no necesitan desplazarse a la capital del estado con el objetivo de requerir el otorgamiento del derecho de uso de las aguas o cualquier otro tipo de autorización del Poder Público Estadual, en estas áreas⁵²³. Así, el Poder Público está más presente y demuestra, según testimonio, que tiene la “buena intención” de compartir la gestión de las aguas con otros segmentos que participan de ella.

En el caso de São Paulo, 2/3 de los entrevistados mencionaron que el aparato administrativo se ha vuelto más eficiente debido a la presión social, porque ahora se quiere saber dónde se aplicó cada centavo de los recursos financieros disponibles: todos pueden saber cuál es el montante de recursos asignados; si hay una correcta aplicación

⁵²³ El ejemplo de las Casas de Recursos Naturales — CRN, en Bahía, representa más la desconcentración administrativa, que la descentralización de la gestión pública.

de los mismos; y si hubo la devolución del dinero, caso no haya sido efectuado el gasto previsto. Todo estaba muy centralizado y, con este modelo de gestión, hubo mejora en la eficiencia de la Administración Pública Estadual. Además, se dijo que este proceso obligó al aparato administrativo a integrarse y a articularse con otros órganos que viabilizan otras políticas públicas en las que el agua se constituye en importante agente de desarrollo.

La creación de diversas Cámaras Técnicas de los comités, para discutir las cuestiones de interés de todos, obliga el Estado a actuar de una manera más proactiva, como depusieron algunos entrevistados.

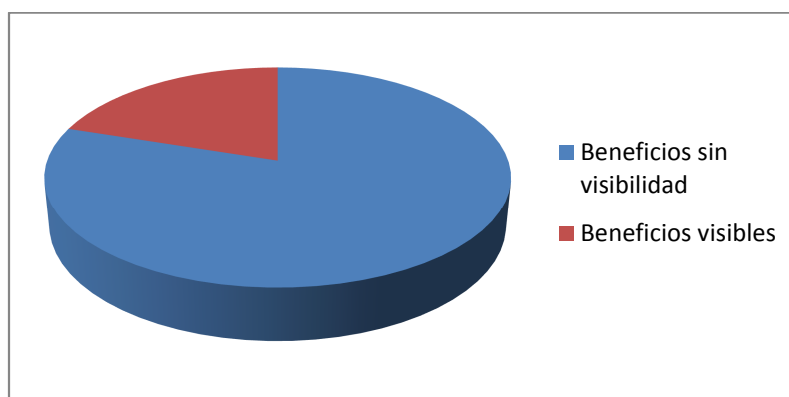
Los representantes de comités de otros estados consideraron que se han producido beneficios, pero, con dificultades. El Poder Público está organizándose con mucha dificultad y tiene que dar respuestas rápidas a la sociedad. Además, el aparato administrativo, por lo general, es lento, funciona con pocos cuadros de profesionales y está mal equipada para hacer frente a este proceso. Se destacó que el Poder Público ganó gran ayuda, porque la sociedad, según la manifestación de uno de los entrevistados de Ceará, es fuente de gestión y de referencia. Así, el Poder Público quedó más abierto al diálogo y ha acertado más en sus decisiones.

A pesar de estos comentarios positivos, no fue olvidado el hecho de que las instituciones, ya sean estatales o municipales, presentan gran resistencia para incorporar, en la práctica, las directrices de los planes de cuenca.

(vii) Beneficios Más Visibles

De las 35 manifestaciones, 28 (80%) destacaron que los beneficios de esta gestión no son visibles a la población común. Es decir, existe un gran proceso en curso, destacado como algo innovador y hasta revolucionario, pero que no tiene visibilidad con la población. Se tiene aquí un grave problema, porque el proceso democrático se ha estado dando junto a los miembros de los comités, pero el mismo no consiguió, según el testimonio de la mayoría de sus miembros, llegar más allá de estos órganos colegiados.

FIGURA 28 — Visibilidad de los beneficios



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

Se considera que el tiempo de implantación de este modelo de gestión es breve para que sus beneficios sean visibles, porque las acciones necesarias para su efectiva realización son de mediano y largo plazo. Por otro lado, se menciona que no ha habido divulgación suficiente sobre esta política pública, siendo confundida con la gestión ambiental. Además, hubo ponderación de que esta política no es tan democrática como se dice, porque, si lo fuera, ya sería conocida, según fue declarado (RS).

Se divulgó como una de las causas de esta falta de visibilidad, el hecho de que no se sabe lo que hace un comité de cuenca hidrográfica y esto ocurre incluso en São Paulo, estado que tiene más tradición en el asunto. Por lo tanto, se detecta que las fronteras institucionales del comité son poco nítidas y, aunque haya algún tipo de divulgación sobre su función y finalidad, este mensaje aún no alcanzó a los ciudadanos, que desconocen los supuestos de la nueva gestión de los recursos hídricos.

De hecho, ¿cómo puede observarse esta política pública, si buena parte de los planes de recursos hídricos no fueron elaborados o aplicados?; ¿si la cobranza no fue viabilizada?; ¿si el encuadramiento de los cursos de agua no ha sido prestigiado como instrumento de gestión?; ¿si el sistema de informaciones no se encuentra debidamente estructurado? Además, por alguna razón, la población no se siente representada en los comités, porque, caso esto fuera cierto, estas representaciones, en algún momento,

interactuaría con ella. También se señaló, que la población no sabe y no tiene consciencia de que puede administrar algo de interés colectivo.

De hecho, es muy difícil llegar a las bases, porque este tipo de asunto solamente gana visibilidad en situaciones de crisis, como por ejemplo, en las sequías, en las inundaciones donde ocurren eventos hidrológicos extremos. Además, como se escuchó, no se puede descartar la existencia del descrédito en los procesos participativos.

Aunque la gran mayoría haya declarado que no existen beneficios visibles, algunos han señalado su existencia. Entre los logros declarados más visibles se destacan los beneficios ambientales; la implantación de la Casa de Recursos Naturales-CRN, para mejor atender a la población del interior (en el caso de Bahía); y la consciencia de que los recursos ambientales y los recursos hídricos son finitos.

De hecho, si se sintetiza el resultado de todos los tipos de beneficios mencionados, (económicos, sociales, tecnológicos, para la mejora del proceso democrático y para la eficiencia del aparato administrativo), visibles o no, se podría decir que el 70% de los entrevistados mencionó que existen beneficios, mientras que el 30% consideró que estos beneficios no existen o son identificados sólo desde el punto de vista teórico, como se resume en el CUADRO XVII.

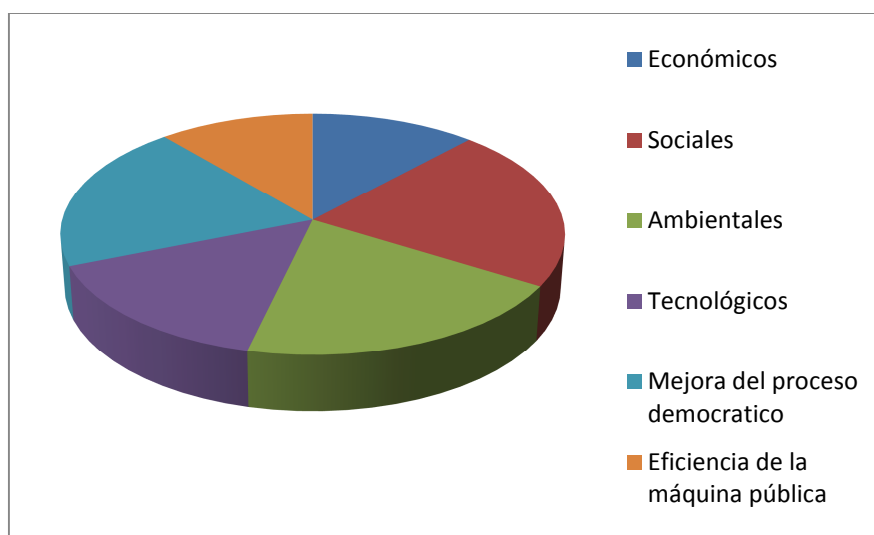
CUADRO XVII — Síntesis de los beneficios obtenidos por el proceso participativo (según la óptica de los entrevistados)

Nº	TIPO DE BENEFICIO	BENEFICIOS (Nº de declaraciones)		Nº DE DECLARACIONES	PROPORCIÓN DE LOS BENEFICIOS (%)
		No existen	Existen		
1	Sociales	4	33	37	21,9 %
2	Ambientales	6	30	36	19,9 %
3	Mejora del proceso democrático	3	30	33	19,9 %
4	Tecnológicos	13	23	36	15,2 %
5	Económicos	16	18	34	11,9 %
6	Eficiencia del aparato administrativo	15	17	32	11,2 %
TOTAL/SUBTOTAL		57 (30%)	151 (70%)	208 100%	----- 100%

Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

Teniendo en cuenta el universo de las ponderaciones relativas a la existencia de provechos derivados con la nueva gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos, se puede comprobar el resumen condensado en la FIGURA 29, que presenta, en el gráfico, lo que se demuestra en el CUADRO XVII.

FIGURA 29 — Beneficios obtenidos mediante el proceso participativo



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

Cabe señalar que los beneficios sociales fueron los más identificados por los entrevistados (21,9%), seguidos por los beneficios ambientales y la mejora del proceso participativo, ambos con 19,9% cada uno. A su vez, los menores beneficios identificados fueron los de la eficiencia del aparato administrativo (11,2%), seguidos por los tecnológicos (15,2%) y económicos (11,9%).

A partir de los resultados condensados en el CUADRO XVII y en la FIGURA 29, se constata que los provechos efectivos (o “finalísticos”), por ejemplo, los beneficios ambientales y económicos, representan sólo 1/3 de los beneficios identificados por los miembros de los comités, mientras que los beneficios restantes, que pueden ser considerados como beneficios instrumentales o intangibles son 2/3 de los beneficios señalados. Los beneficios ambientales son visibles sólo cuando se trata de estados que cuentan con mayor tiempo de experiencia en la gestión de las aguas (en São Paulo y en Rio Grande do Sul).

Esto demuestra que los resultados previstos sobre la institución de la política hídrica nacional, no pueden ser todavía materializados. Esta situación puede traducirse como sigue: hay un “edificio” en construcción donde los “andamios” se encuentran más visibles que el edificio en sí.

En este contexto, podrían ser considerados como “andamios”, los beneficios sociales, la mejora del proceso democrático, los beneficios tecnológicos, la eficiencia de aparato administrativo, en fin, todo lo que es necesario para viabilizar el crecimiento económico y la mejora ambiental, que aquí fueron considerados como el “edificio en construcción”, también denominados de “actividades finalísticas” u objetos de la política hídrica. De hecho, es una metáfora, pero es lo que sugiere la interpretación de los datos e informaciones señaladas por los entrevistados de los comités de cuencas hidrográficas investigadas.

Además, se llama la atención para el hecho de que los beneficios ambientales y económicos, no han sido debidamente monitoreados, lo que no permite, de hecho, saber cuál es el contorno que efectivamente ha sido alcanzado, cuya evaluación es algo esencial para la planificación y la reorientación de esta política pública.

7.6.6. Principales frustraciones

Entre los aspectos de interés en este tópico, se destacaron los siguientes cuestionamientos: a) ¿cuáles son las principales frustraciones actualmente existentes en la gestión de los recursos hídricos?; b) ¿hay necesidad de “calibrar” el actual modelo de gestión de recursos hídricos?; y c) ¿cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo vigente?

De las 53 manifestaciones sobre la gestión participativa de las aguas, sólo una fue en el sentido de expresar la ausencia de frustración. Las otras manifestaciones fueron agrupadas en 4 tipos de frustraciones:

- (i) *omisión de la Administración Pública*: este ítem es responsable de casi un tercio de las frustraciones relatadas (30%), correspondiendo a este tema: a) falta de respuesta del Estado a las demandas de la sociedad en el ámbito del proceso

participativo; b) discontinuidad administrativa en los procesos participativos; c) ausencia de políticas públicas; d) falta de integración entre diversas políticas públicas instituidas, como por ejemplo la falta de integración de la política ambiental con la de recursos hídricos; e) falta de integración entre la gestión de las aguas superficiales y las aguas subterráneas, entre otros aspectos.

(ii) *falta de implementación de los instrumentos de gestión*: este ítem representa poco más de un cuarto de las frustraciones manifestadas (26 %), que fue explicitado en razón de la falta de: a) recursos financieros; b) instalación de las Agencias de Agua (de Cuenca); c) cobranza por el uso de los recursos hídricos; d) informaciones sistematizadas; e) implantación de los instrumentos de planificación, en especial, de los planes de recursos hídricos; y f) acciones de educación ambiental. Esto significa que el sistema no está completo y la ausencia de todo lo que se señaló, ha hecho que la gestión no consiga alcanzar sus objetivos, aunque hayan sido aplicados grandes esfuerzos colectivos e institucionales. Casi dos tercios de las manifestaciones relativas a este ítem (72%) se refirió a la falta de recursos para viabilizar lo que establece la nueva política nacional de recursos hídricos. La ausencia o la escasez de recursos financieros han impedido la construcción de obras para viabilizar mejoras en el saneamiento básico, así como obstaculizan el apoyo al funcionamiento de los comités de cuencas hidrográficas para facilitar la participación social en el proceso de toma de decisiones, la regularización de obras, la instalación de las Agencias de Cuenca, y todo lo que es necesario para implementar el contenido de los Planes de Recursos Hídricos, en los casos en que ellos ya hayan sido elaborados;

(iii) *lentitud del proceso de implementación de la gestión descentralizada y participativa*: este ítem representó el 23% de las informaciones recopiladas, siendo que, individualmente, fue lo que apareció en primer lugar en la lista de las frustraciones de los participantes del proceso participativo. Fue manifestada la sensación de impotencia de los entrevistados, ya que la acción pública se arrastra lentamente, sin capacidad de respuesta a la dinámica que el asunto impone. De hecho, la desaceleración se debe a la ausencia de todo lo que se

mencionó en los otros tres grupos de frustraciones destacadas en los ítems 1, 2 y 4 presentados en el CUADRO XVIII;

- (iv) *falta de preparación de la sociedad para actuar en los procesos participativos*: responsable por las frustraciones de, aproximadamente, 1/5 de los entrevistados (19%). En este rótulo se agruparon las siguientes ponderaciones: a) falta de liderazgos; b) ausencia de buena representatividad; c) poder limitado frente a los otros miembros, en especial, frente al Poder Público; d) fragilidad de la representación; e) falta de preparación de los participantes por ausencia de información adecuada; f) participación insatisfactoria en los procesos de toma de decisiones; g) pasividad ante el Poder Público, ya que la sociedad espera que el Estado lo haga todo; h) falta de articulación entre los órganos colegiados, entre otros aspectos.

CUADRO XVIII — Frustraciones de los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas

Nº	Tipo de Frustración	Nº de citaciones	%
1	Omisión del Poder Público: Falta de voluntad política (5) ^(*) ; Falta de integración de la gestión de las aguas superficiales y subterráneas, falta de integración entre políticas públicas, en especial, del medio ambiente y de los recursos hídricos (5); Discontinuidad administrativa (3); Falta de políticas públicas (2); Falta de personal técnico (1).	16	30 %
2	Falta de implementación de los instrumentos de gestión: Falta de recursos financieros (9); Falta de implantación de los instrumentos de la política hídrica (5)	14	26 %
3	Lentitud del proceso de gestión descentralizada y participativa	12	23 %
4	Falta de preparación de la sociedad para actuar en procesos participativos: Sociedad sin preparación (8) Cuestiones de representatividad (2)	10	19 %
5	Sin frustración	1	2 %
Total de manifestaciones		53	100%

Fuente: Entrevistas realizadas por la investigadora con los miembros de los comités de cuencas mencionados en el ítem 7.6.1 de este Capítulo. (*) número de manifestaciones.

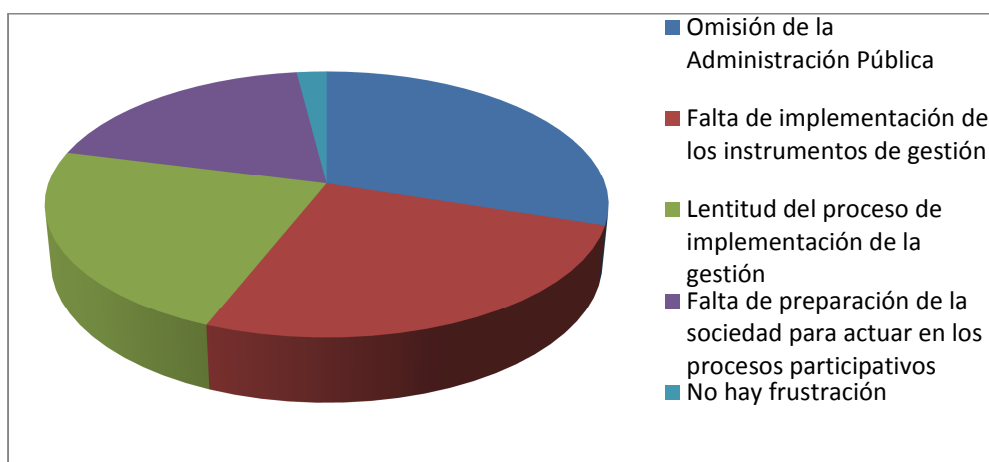
Frente a lo expuesto en el CUADRO XVIII, puede decirse que el gran responsable por las frustraciones de los entrevistados es el propio Poder Público Estadual (gestor de las aguas de dominio público de los estados, porque el Cuadro

resume la percepción de los miembros de los comités de cuencas hidrográficas de ríos de dominio público de los estados del RS, SP y BA), desde que el 56% de las respuestas fueron atribuidas a él como siendo el foco de sus frustraciones, ya sea por su acción o por su omisión (ítems 1 y 2 del mencionado CUADRO).

Cabe tener en cuenta que en el porcentaje señalado no se está incluyendo la cuota de responsabilidad del Poder Público por la falta de preparación de la sociedad y por la demora del proceso de la viabilidad de esta política (ítems 3 y 4 del CUADRO XVIII), ya que no se puede decir que la “culpa” por la demora y por la lentitud del proceso se debe exclusivamente al Poder Público, porque hay innumerables factores histórico-culturales involucrados.

Además, sobre la base en los datos presentados, puede decirse que el grado de plena satisfacción acerca del atendimento de los supuestos de la política hídrica es de sólo 2%, porque solamente un entrevistado declaró no identificar a algún tipo de frustración con respecto a los rumbos de esta política hídrica. Esta situación, por sí sola, apunta para la necesidad de hacer una reflexión acerca de cómo se viene dando la implementación de esta política pública.

FIGURA 30 — Frustraciones mencionadas por los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6. 1. de este Capítulo.

Sobre la **necesidad de “calibrar” el actual modelo** de gestión de recursos hídricos, se dijo que no está claro si el gobierno y la sociedad han cumplido

satisfactoriamente lo que se espera de ellos, o si, de hecho, la implementación de una política pública implica un cierto tiempo de maduración, ya que, poco a poco, se están cumpliendo las exigencias, dependiendo del ritmo de cada estado que, a su vez, depende del tamaño del problema y en qué medida la sociedad, los usuarios y el Poder Público estén preparados para viabilizar este tipo de gestión.

A pesar de destacar que la política hídrica es esencialmente técnica, falta justamente una mejor estructuración del Poder Público estadual para garantizarla, a partir de técnicos capacitados, de equipamientos y de estructura organizacional para acompañar el ritmo que el proceso participativo impone. Así, según lo establecido a través de las entrevistas, no es solamente la sociedad la que precisa estar preparada, sino, principalmente, el Poder Público Estadual que se encuentra al mando de esta gestión, sin medios para ejercer su papel por la ausencia de elementos esenciales, por ejemplo, su efectivo ejercicio del poder de policía, especialmente en relación con la aplicación de sanciones administrativas, cuando se producen infracciones cometidas por parte de quien quiera que sea, entre otros ítems apuntados.

A pesar de todos los aspectos operacionales e institucionales destacados, no se puede dejar de realzar dos de ellos, muy citados por los entrevistados: la necesidad de viabilizar el funcionamiento de las Agencias de Cuenca y la disponibilidad de los recursos financieros, hechos éstos que se darán mediante la institución de la cobranza por el uso del agua.

Además, la sociedad debe estar capacitada para poder participar en el proceso compartido de gestión. No es solamente de la cualificación de los miembros de los comités, sino de la colectividad en general, ya que, esta última está casi ausente de este movimiento de democratización.

En este contexto, se destacó que hay que repensar el período de renovación de los miembros de los comités, porque requiere mucho tiempo para capacitarlos, por lo que no cabe realizar elecciones cada dos años, como hoy ocurre, porque, de este modo, siempre se estará con el mismo problema: la falta de cualificación de sus miembros. De

acuerdo con la información presentada por uno de los entrevistados⁵²⁴, la renovación de los miembros se ha producido en un 60%, lo que significa que a cada dos años, más de la mitad de los miembros del colegiado no está cualificado para tomar decisiones por desconocimiento de aspectos esenciales que involucran la temática hídrica. Así, la palabra “presumo (o supongo)”, deberá dejar de ser la más utilizada en las reuniones de los comités de cuencas hidrográficas. Así, sin duda alguna, el comité no existirá sólo porque la legislación lo requiere, sino porque tendrá, efectivamente, capacidad de decisión.

Hay que examinar la cuestión de las representaciones en los comités para que ninguno de los segmentos se sienta perjudicado, como ocurre con las representaciones de la sociedad civil y de los usuarios del agua, en São Paulo, que se sienten en desigualdad de tratamiento con relación al Poder Público. Además, se dijo que hay que aportar conocimiento técnico referente a la comprensión de una cuenca hidrográfica, de micro cuencas, y priorizar las cuestiones de mayor retorno social.

Fue apuntado que no había ninguna tradición de la participación de la sociedad en la implantación de políticas públicas, como tampoco es habitual que el Poder Público escuche a la colectividad. Esta participación, como se declaró, implica dejar de lado las cuestiones partidistas e ideológicas, en aras de la racionalización de los usos del agua. Así, la palabra que marca la diferencia es “racionalidad”.

La desconsideración de las diferencias regionales fue mencionada por la declaración de algunos entrevistados, especialmente en lo que concierne al tratamiento que la legislación otorga a los recursos hídricos del semiárido⁵²⁵. El otorgamiento de derecho de uso de los recursos hídricos no puede darse según los estándares nacionalmente previstos, porque, en esta región falta agua en la mayor parte de los ríos, durante buena parte del año, ya que sus cursos son intermitentes, por lo tanto, fluyen durante la temporada de lluvias y se secan en otras estaciones.

⁵²⁴ Según mencionó uno de los entrevistados de Ceará.

⁵²⁵ Según respuestas dadas por entrevistados de Bahia y de Ceará.

Además, entre las diferencias consideradas regionales, puede mencionarse la manera en que participa el Poder Público Municipal: en el caso de São Paulo, su papel es determinante y los beneficios ambientales son directamente proporcionales a la actuación de los municipios, ya que son responsables de proporcionar los servicios de saneamiento básico. Sin embargo, en otros estados, el papel de los municipios ha sido poco significativo.

Se comentó sobre la integración de las políticas, pero tampoco se olvidó mencionar la integración de los instrumentos de la política de recursos hídricos. Esto significa que la cobranza debe estar de acuerdo con las previsiones de los planes de recursos hídricos y con el encuadramiento de los cursos de agua, y que el otorgamiento de derecho de las aguas no puede ocurrir sin que exista un sistema de informaciones estructurado sobre los recursos hídricos.

Debe superarse la falta de integración entre la gestión de las aguas superficiales con las aguas subterráneas, así como la dicotomía entre la gestión ambiental y la de recursos hídricos, porque el mismo recurso natural no puede tener su gestión perjudicada por diversas políticas e instituciones intervinientes, sin una conexión apropiada.

7.6.7. Aspectos políticos

En este ítem se levantaron los principales aspectos de orden político que están interfiriendo en el proceso democrático de gestión de las aguas. Las entrevistas se llevaron a cabo con la intención de conocer: a) el procedimiento de elección de los miembros de la sociedad civil y de los usuarios a participar del Comité de Cuenca; b) la existencia de manipulación política en el Comité; c) los segmentos que tienen mayor capacidad de influir positivamente el desarrollo de las acciones del comité; y d) los segmentos que más participan de las actividades desarrolladas por el Comité de Cuenca.

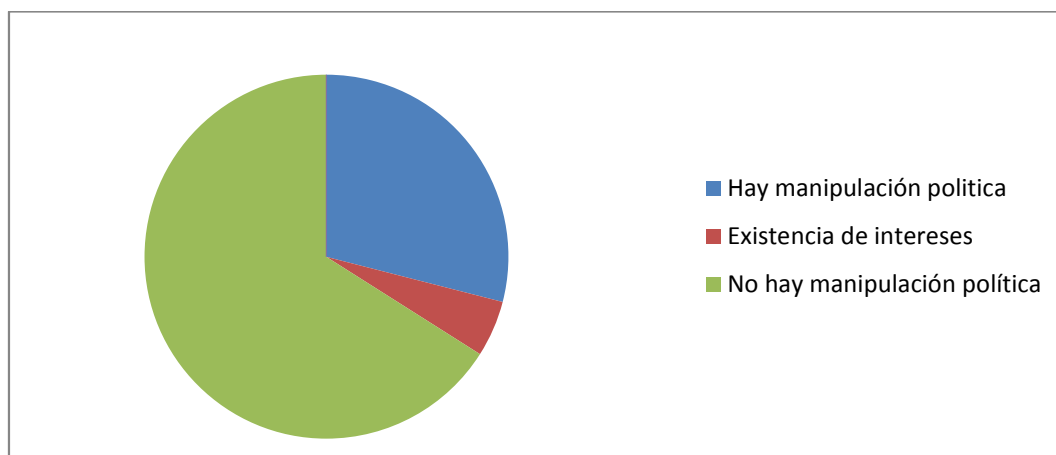
Al ser preguntados por sobre cómo viene dándose el **proceso de elección** de los miembros de los comités, la gran mayoría considera que el mismo se produce de modo democrático (78%). Hubo advertencias en el sentido de que el proceso no está muy claro, que la elección es entre personas que no se conocen, ya que una cuenca

hidrográfica se compone por numerosos municipios situados en un extenso territorio. Además, la falta de recursos financieros ha obstaculizado el proceso de elección de los miembros, existiendo la necesidad de contar con un proceso participativo de mejor nivel, sin mencionar que muchos segmentos no se involucran en este proceso.

En el caso de Bahia, refiriéndose específicamente a la Cuenca del Itapicuru (cuenca situada en su mayor parte en el clima semiárido, con un bajo grado de organización social)⁵²⁶, fue mencionado por uno de los entrevistados, que hubo irregularidad en el proceso electivo, ya que el Poder Público Estadual manifestó previamente su voto, induciendo, en cierta forma, la deliberación de los otros. Por otro lado, en este mismo Estado, en el caso de la cuenca del Recôncavo Norte, las declaraciones fueron unánimes en el sentido que la elección fue hecha en forma democrática.

Con relación a la existencia de manipulación política, casi 1/3 de los entrevistados (29%) declaró verificar que la misma existe de forma explícita y, otros 5%, declararon que “hay intereses”. Sin embargo, 66% expresaron que no existe este tipo de manipulación.

FIGURA 31 — Manipulación política en los Comités de Cuencas Hidrográficas



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

⁵²⁶ La Cuenca Hidrográfica del Itapicuru fue contemplada en el Proyecto de Gestión de los Recursos Hídricos del Estado de Bahia – PGRH, que contó con los recursos del Banco Mundial.

En el grupo que declaró que no hubo manipulación política, una parte destacó que hubo tentativa (17%), siendo que la grande mayoría afirmó que, de hecho, no existe manipulación (83%). A pesar de que este grupo declaró la inexistencia de este tipo de manipulación, uno de los entrevistados del RS exaltó, sin embargo, que podrá haber, cuando se discutan temas pertinentes, como por ejemplo, la discusión sobre la cobranza por el uso de los recursos hídricos.

Por el tipo de respuesta obtenida, todo lleva a creer que los entrevistados, en general, entendieron que la manipulación política se refiere a la interferencia político-partidista. Algunos han afirmado que en los comités no hay espacio para la política partidista, porque ella acostumbra ser rechazada y, quien intenta hacer este tipo de intervención en el comité de cuenca, pierde credibilidad. Así, se identificó que la cuestión partidista, se ha mantenido distante de los comités, pudiendo decirse que existe cierto “blindaje” contra este tipo de manipulación, y que el comité es un “espacio político no partidista”, como se escuchó textualmente. Lo que ocurre son presiones gubernamentales, de grupos de interés, intereses personales y de organizaciones que derivan de circunstancias específicas (por ejemplo de períodos en que se produjeron las grandes sequías).

En cuanto al segmento que tiene **mayor capacidad de influir positivamente** en la gestión de los recursos hídricos, de las 76 manifestaciones, el 37% destacó que el Sector Usuario tiene esta habilidad, con el porcentaje del 32,5% a cada uno de los otros sectores — Poder Público y Sociedad Civil. Se constata, por lo tanto que hay equilibrio en la actuación de los tres segmentos, con mayor destaque para los usuarios de recursos hídricos.

Los sectores de los usuarios y de la sociedad civil destacaron más destaque en RS, mientras que el Poder Público fue más considerado en São Paulo y en Bahia (se trata del Poder Público Estadual, que es el órgano gestor de las aguas de los comités estudiados). Cabe señalar que, a nivel nacional, el Poder Público Municipal acaba siendo considerado como usuario, ya que él es responsable por el saneamiento básico (servicios de abastecimiento de agua y saneamiento), por lo tanto, sujeto a la cobranza por el uso del agua, sea por la retirada de agua para prestar servicio de abastecimiento público, sea por el lanzamiento de aguas residuales sanitarias. Así, en el caso de que

fuera incluido el Poder Público Municipal como usuario, la participación de este sector subiría hasta el 46%, en vez del 37%, anteriormente, citado.

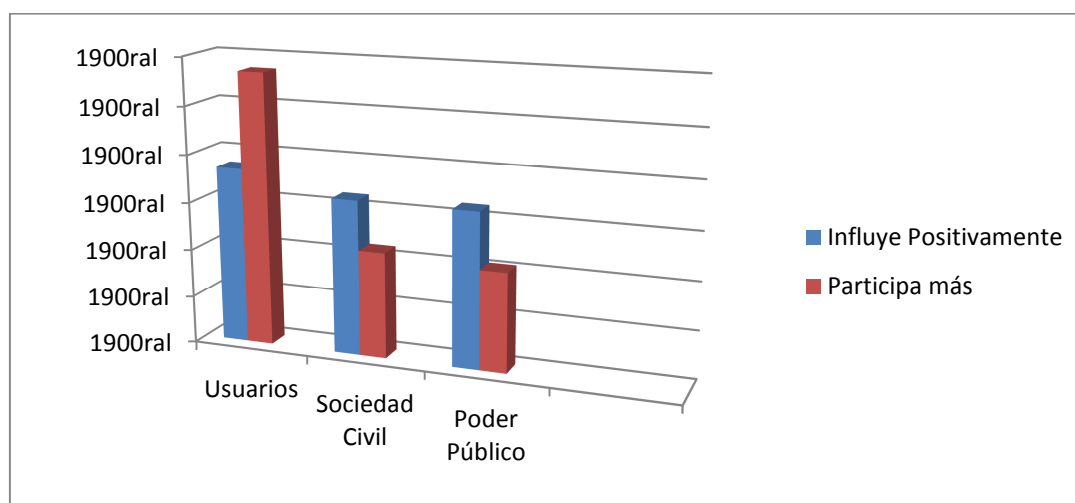
Esto lleva a creer que tiene más capacidad de influir positivamente aquél que puede tener su actividad más afectada económicamente por la nueva gestión de los recursos hídricos. En otras palabras, se está hablando de aquellos que tienen potencial para pagar por el uso de la agua y que tienen la obligación de pedir el otorgamiento de derecho de uso del agua.

Además de la capacidad de influir positivamente, el sector usuario (con énfasis para el usuario del sector industrial, en SP, y del sector agrícola, en RS) fue también, mencionado como el que más participa, como se deduce de los 57% de las 72 alusiones hechas por los entrevistados, a los diversos segmentos que integran el proceso participativo. Se hicieron también menciones específicas a los sectores de la minería, la pesca y la navegación. En el caso de São Paulo, si se considera al Poder Público Municipal como usuario, se observa que el 50% de las menciones se hicieron también, a los usuarios. En el caso de RS, este índice fue de 70%.

Podría hacerse un comentario, por otro lado, sobre los **que menos participan**. En RS, el Poder Público es el que menos participa (13%), mientras que en Bahia, quien menos participa es la sociedad civil (10%), según se desprende de las respuestas obtenidas.

Del cómputo general, se verificó que el sector usuario es quien más participa (57%), seguido por la sociedad civil (22,2%), y por el Poder Público (20,8%). No se trata aquí de apuntar quien está presente en las reuniones de los comités, sino, de quién se involucra más y contribuye con las actividades de los comités de cuenca. Así, el sector usuario, además de tener capacidad de influir positivamente en el desarrollo de las acciones de los comités, se mencionó, también, como siendo el que más participa.

FIGURA 32 — Participación efectiva de los segmentos que integran los Comités de Cuencas Hidrográficas



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1.de este Capítulo.

7.6.8. Tendencias

El cuestionario presentado en el ANEXO IX, que sirvió de base para el levantamiento de todo lo que se presentó hasta aquí, buscó, también, conocer las principales tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas desarrollado a nivel estadual, así como los pasos decisivos para desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos, en el ámbito de la cuenca hidrográfica.

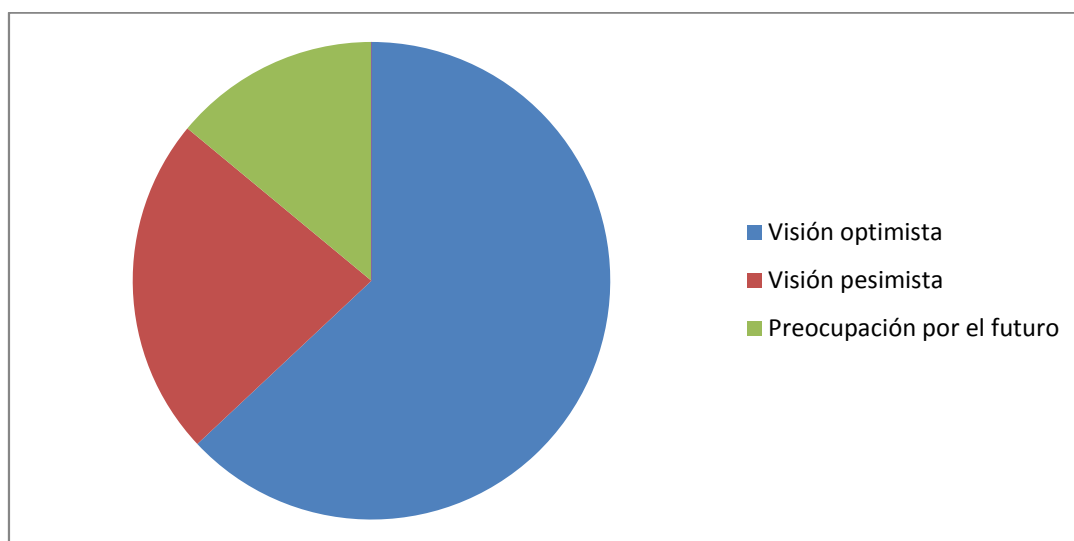
De las 35 manifestaciones a respecto de las tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas en los Estados, 22 se posicionaron de forma optimista (63%) y, las otras, se expresaron de manera pesimista (23 %) o dudosa con relación a su futuro (14 %).

Los que se manifestaron de manera optimista, consideran que el modelo de gestión participativa y descentralizada de las aguas se consolidará y, aunque se observen diversas dificultades en su implantación, se obtendrán avances, pudiendo afirmarse ya, en el caso de los entrevistados de SP y RS, que se trata de un proceso irreversible.

En cuanto a los aspectos negativos y dudosos sobre el destino de la política hídrica, cuyo porcentual alcanzó el 34% de las manifestaciones, se constata que buena parte de ellas provienen de Bahia, donde, entre todos los escuchados de este estado, el 55% se manifestó en este sentido. Estas revelaciones de descontento fueron principalmente debido a la lentitud del proceso de avance de la gestión, teniendo en cuenta que existe el riesgo de no alcanzar los objetivos de la política hídrica, ya que es visible el debilitamiento y el vaciamiento de los comités⁵²⁷.

Otros comentarios se hicieron en el sentido de que los aspectos negativos se mantendrán caso no sea viabilizada la cobranza por el uso de los recursos hídricos. Además, se ha constatado que la gestión no se viene dando de manera preventiva, educativa o conservacionista, sino, sólo para remediar los problemas existentes.

FIGURA 33 — Tendencias de la gestión participativa del agua en Brasil, según los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1. de este Capítulo.

⁵²⁷ Situación encontrada en el Comité del Itapicuru/BA, cuyo proceso participativo fue implementado a partir de los recursos del Gobierno del Estado, con financiamiento del Banco Mundial. En este órgano colegiado, en particular, las administraciones posteriores no han dado el mismo tratamiento y acompañamiento que los ofrecidos en su formación y comienzo de su funcionamiento, sufriendo con la discontinuidad administrativa y, en consecuencia, manifestando desgaste del Poder Público y de todo el proceso participativo.

7.7. Consideraciones generales

Con el fin de conocer cuál es la impresión general de los entrevistados con relación al desempeño de la nueva política pública de recursos hídricos en Brasil, en el Estado y en el Comité de Cuenca, se preguntó cuáles serían las “palabras o expresiones” que utilizarían para definir la actuación de cada uno de los tres casos (Brasil, Estado y Cuenca Hidrográfica).

En el caso de la gestión de los recursos hídricos, en el **COMITÉ DE CUENCA**, aunque existan muchos problemas relacionados con la gestión participativa de las aguas, se constató gran optimismo con relación a esta gestión en la medida en que, de las 36 manifestaciones de los entrevistados, 78 % presentaron expresiones que sintetizan aspectos positivos. En el caso de RS se utilizaron las expresiones: *Espacio de construcción, Participativa, Organismo vivo, Buena, Toma de conocimiento de las condiciones ambientales de recursos hídricos, Expectativa, Organización de la sociedad*. En cuanto a las expresiones de carácter negativo, se mencionaron: *Desacuerdo y Desarticulación*.

En el caso de São Paulo, las expresiones positivas sobre el desempeño de la gestión participativa en los comités, fueron: *En proceso permanente de organización, Siempre mejorando, Negociación, Democrático, Avance, Éxito, Cambio de mentalidad en la gestión, Perseverante, Avanzada y Buena*. Ya las expresiones negativas utilizadas fueron: *Falta madurez, Complicada y Lenta*.

En el caso de Bahia, se utilizaron como expresiones positivas: *Aprendizaje, Heterogéneo*⁵²⁸, *Expectativa y Transparente*. Cabe señalar que, en este Estado, hubo mayor proporción de expresiones negativas que en otros, revelándose los siguientes posicionamientos: *el Estado tiene que salir adelante para enseñar el camino; Falta organización, Falta confiabilidad en la misión del comité; Inexistente y Falta consenso*.

⁵²⁸ La expresión “Heterogéneo” fue utilizada en el sentido de que permite la participación de diversos segmentos, por ejemplo de los pescadores, del sector hotelero, de los representantes de los quilombos, de las industrias del Polo Petroquímico de Camaçari, etc.

Pueden ser, además, agregadas algunas contribuciones de miembros de otros comités: *Prometedora, Democracia y participación, Buena, Negociación, Lo “viejo y lo nuevo”, Compromiso e Incipiente.*

Las declaraciones anteriores se refieren a cómo los miembros de los comités ven la gestión de las aguas en sus respectivas cuencas hidrográficas. Ya, con relación a la visión que ellos mismos tienen de esta gestión de los recursos hídricos en sus respectivos **ESTADOS**, el 59,4% se posicionó a través de expresiones favorables a esta gestión, contra el 31,2% que se manifestó de modo desfavorable y el 10% se confesó desconocedor o no fue capaz de emitir opinión sobre el asunto. Las revelaciones más favorables se dieron en los Estados de São Paulo (60%), mientras que, en Bahia y en RS, las manifestaciones desfavorables sobre la gestión de las aguas en los respectivos estados alcanzan, respectivamente, 71% y 55% de los escuchados.

Las manifestaciones favorables de RS sobre la gestión de los recursos hídricos en el Estado fueron en el siguiente sentido: *Contagante, Buenas perspectivas, Gran desafío, Positiva y Pionera.* Las expresiones de carácter negativo, en este Estado, a su vez, fueron: *No plena, Lagunas, Sin informaciones, Preocupación, Desarticulación y Morosa.* Como manifestaciones positivas, pueden agregarse, las escuchadas en el Estado de São Paulo: *En consolidación, Está organizándose, Esperanza, Facilitadora, Moderada, Está bien con relación a los otros estados.* Los comentarios no positivos, en São Paulo, fueron: *Falta mucho trabajo y Escasez de agua.*

En Bahia, a su vez, prevalecieron las expresiones de carácter negativo, por ejemplo: *Sin condiciones de adoptar la democracia, Otros estados están con mejor gestión, Falta determinación política, Énfasis en la cantidad⁵²⁹ y Frustración.* Las expresiones positivas fueron: *Buena y Buen trabajo realizado.* Con relación a otros estados, se escucharon las siguientes expresiones: *Prometedora; Buena; Buena, pero es autoritaria; Apertura y Tecnocracia.*

⁵²⁹ La expresión “Énfasis en la cantidad” significa que hay prioridad para la disponibilidad hídrica, en lo que se refiere a su volumen, sin mayores preocupaciones con la calidad del recurso hídrico.

Cuando se les preguntó a los miembros de los comités de cuenca sobre qué palabras expresarían mejor la gestión participativa de las aguas en **BRASIL**, se escucharon: *Difícil y con miedo; Incipiente; Caótica; Permisiva; Despegada de los estados; Nivel bajo; Resultado pequeño por la estructura que tiene; Muy en el comienzo; Un sueño; Deja que desear; Inmadura; Encastillada; Regular; Sin condiciones de asumir esta democracia.* Las expresiones positivas fueron: *Multidisciplinar; En crecimiento; Consciente de que saneamiento es salud; Avances; Determinación; Diferencias regionales; Nada es imposible; Oportunidad y perfeccionamiento del proceso; Consolidándose; Audaz; Entusiasmada y Diferenciada.*

CUADRO XIX — Evaluación del desempeño de la gestión participativa de los recursos hídricos (en los Comités de Cuencas Hidrográficas, en los Estados y en Brasil)

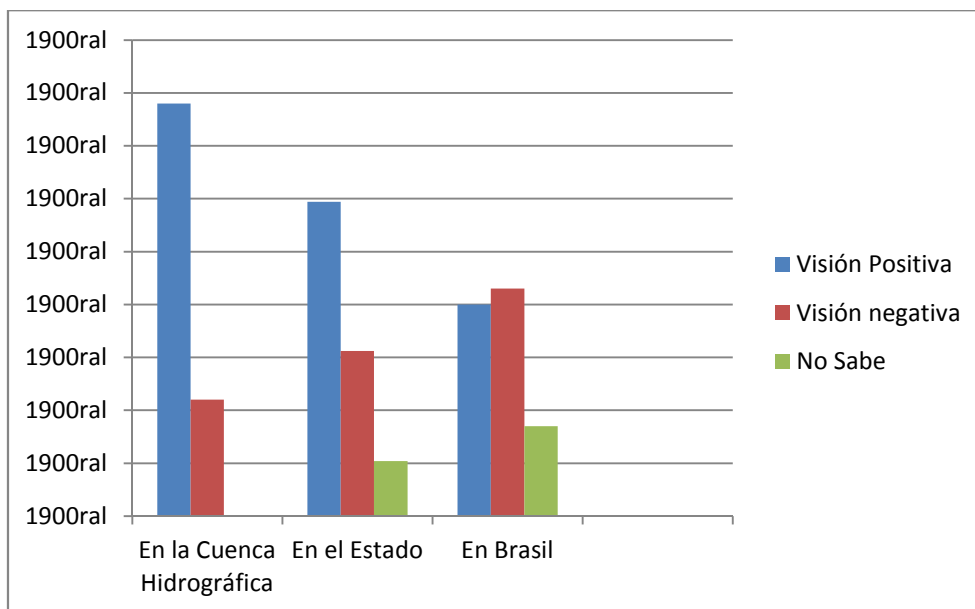
Unidad de Planificación	En la Cuenca Hidrográfica	En el Territorio Estadual	En el Territorio Nacional (*)
Visión positiva de la gestión	78%	59,4%	40%
Visión negativa de la gestión	22%	31,2%	43%
No sabe	---	10,4%	17%
Total	100%	100%	100%

Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1.de este Capítulo.(*). Los comentarios no se refieren específicamente a la gestión de los órganos federales, sino, a lo que acontece en el país.

Así, se observa que, cuanto más cerca del nivel territorial de la “cuenca hidrográfica”, más positiva es la visión que se tiene de la gestión de las aguas, mientras que, cuanto más se distancia de la escala de la cuenca, empeora la visión que los miembros de los comités tienen del desempeño de esta gestión. En otras palabras, la visión de la gestión de la cuenca se encuentra más próxima a las personas, porque ellas conocen lo que está ocurriendo y saben informar al respecto. Sin embargo, fuera de las áreas en que actúan, desconocen o incluso desconfían que este proyecto nacional se esté cumpliendo satisfactoriamente, en los términos establecidos por la Ley de la Política Nacional de Recursos Hídricos.

Por el tipo de respuesta dada, se observa que, al referirse a BRASIL, cuando se manifestaron sobre cómo camina la gestión hídrica en el país, los entrevistados ora se referían a la manera como el Gobierno Federal efectúa esta gestión hídrica (“Encastillada”, “Despegada de los estados”, “Resultado pequeño por la estructura que tiene”), ora parecía referirse a lo que ocurre en el territorio nacional, en lo que se refiere al modo como la política hídrica está siendo implementada en los diversos estados y comités de cuenca del país.

FIGURA 34 - Visiones positiva y negativa del desempeño de la gestión participativa de los recursos hídricos: en los Comités de Cuencas Hidrográficas, en los Estados y en Brasil



Fuente: Entrevistas realizadas con los miembros de los Comités de Cuencas Hidrográficas mencionados en el ítem 7.6.1.de este Capítulo.

Entre los diversos aspectos que se destacaron en el curso de las entrevistas realizadas con los miembros de los comités mencionados, se puede observar que existe, en general, una visión optimista con relación a la gestión participativa de los recursos hídricos, aunque existe frustración con relación a sus resultados, porque no han avanzado como la sociedad esperaba.

Aunque se vislumbran todavía algunos tipos de beneficios, se observa que estos avances no han sido capaces de revertir el proceso de degradación de la calidad de las aguas, evidenciándose cierta impotencia frente al ritmo de degradación de este recurso

natural, porque parece que se está apenas remediando, en lugar de revertir el actual marco de esta situación.

Hay una gran expectativa de la sociedad que viene frustrándose por razones que, en buena parte, se atribuyen a cómo el Poder Público se ha comportado en este proceso. A su vez, la sociedad civil, los usuarios del agua y el propio Poder Público, no están siendo capacitados o preparados debidamente para la toma de decisiones, hecho éste que lleva a deliberaciones sin los conocimientos necesarios para hacerlo.

Al final, entre los entrevistados, parece quedar la duda de si las partes involucradas están o no haciendo bien su papel o si la implementación de esta política pública demora mucho tiempo para lograr los resultados esperados.

A pesar de ser una política nacional, las desigualdades regionales son notables, ya que hay una gran diversidad económica, climática, sociocultural, entre otras tantas diferencias regionales. Así, los Estados han abordado el tema, en lo que les compete, de manera distinta, aunque dentro de los dictámenes legales delimitados por la legislación federal.

Estas diferencias de orden administrativo-legal se muestran de manera extremadamente compleja cuando se consideran los diversos arreglos institucionales que necesitan ser viabilizados para poder integrar la gestión de un recurso natural, cuyo dominio público de las aguas se refiere a los distintos entes de la federación. En este sentido, se advierte que se puede estar delante de una “babel institucional”, cuya integración e interfaz se constituye en algo de extrema complejidad, lo que puede retrasar, y mucho, la implementación de la política hídrica.

Desde el punto de vista del proceso participativo, no siempre se ha deliberado sobre los asuntos contemplados en la legislación y, cuando esto ocurre, no siempre se tiene la garantía de que, lo que fue deliberado, pueda ser implementado. Así, gran parte de la importancia del carácter decisorio atribuido a los órganos colegiados de recursos hídricos acaba perdiéndose en la rutina de esta gestión.

A pesar de las dificultades señaladas, hubo la advertencia de que este proceso democrático llega a ser revolucionario y puede ser considerado hasta más importante que la experiencia del *Presupuesto Participativo*, en razón de cómo se faculta la toma de decisiones por parte del Poder Público, de los usuarios de los recursos hídricos y de la sociedad civil.

Es evidente que la democracia de los comités entendía como siendo más eficaz que la de los órganos superiores como, por ejemplo, el Consejo Nacional y de los Consejos Estadales/Distrital de Recursos Hídricos, ya que admiten mayor equilibrio en la relación entre las partes involucradas. Se señala, también, la importancia de la ampliación de espacios de participación social con el surgimiento de foros de recursos hídricos, destinados a apoyar la implementación del proceso participativo.

El equilibrio de estas relaciones está guiado por la negociación entre los interesados que deberán saber cómo lidiar con las diferencias, en la búsqueda del consenso, con el fin de resolver conflictos por el uso del agua. Hay que señalar, también, que el voto de una organización no gubernamental vale lo mismo que un voto del Poder Público o que una representación de los usuarios, otorgándose carácter igualitario entre los que tienen poder institucional y político diversos.

Aunque haya sido enaltecido este tipo de gestión, hubo quienes manifestaron que tampoco es tan participativa como se dice, porque si fuera así, ella habría alcanzado la gran mayoría de las personas que aún permanece ajena a esta política, no siendo representada por nadie, sin conocer cuál es el papel de los distintos organismos que integran el SINGREH y sin saber de su posibilidad de administrar algo de interés colectivo.

Los comités de cuenca se han venido consolidando cada día más como “espacio político no partidista” pues se han apartado de la interferencia de los partidos políticos. Además, se destaca que en algunos estados (SP y RS) el proceso participativo fue considerado irreversible, no pudiendo afirmarse que eso sea algo que pueda asegurarse como regla general, porque existe la actuación incipiente de estados que no consolidaron esta política.

En el caso Bahia, que contó con recursos del Banco Mundial para viabilizar el proceso participativo en la implementación de la gestión de sus recursos hídricos, se observa que no ha conseguido garantizar la continuidad de este proceso después de detenerse el flujo de recursos financieros de esta agencia internacional de desarrollo, quedando demostrado que no se consigue interferir fácilmente en los aspectos institucionales y administrativos, incluso cuando se cuenta con recursos financieros, porque depende de muchos otros aspectos, principalmente los políticos, culturales y económicos.

Además, se verifica que el Poder Público asume financiación para instituir procesos participativos de gestión de los recursos hídricos, más para satisfacer el perfil del tipo de préstamo que para cumplir con los requisitos legales, o el deseo efectivo de compartir la gestión de las aguas con los otros segmentos de la sociedad.

De esto resulta la discontinuidad administrativa en la conducción de esta política, hecho éste identificado como siendo uno de los ítems de gran frustración de aquéllos que participan más intensamente de su implementación, ayudando a aumentar el descrédito en el Poder Público frente a los procesos participativos que instituye.

Desde el punto de vista de la Administración Pública, quedó demostrado que su funcionamiento puede darse más en buenas bases interpersonales que en tradicionales bases institucionales, especialmente cuando el asunto se refiere a la integración de procesos administrativos y de políticas públicas.

Una ganancia significativa para la Administración Pública no puede dejar de computarse: la transparencia de sus actos. La sociedad quiere saber dónde se aplicó cada centavo generado por la cobranza del uso de los recursos hídricos y esto hace que la Administración Pública se perfeccione para satisfacer sus demandas. De hecho, se ha constatado que esto no ha sido fácil, porque el Poder Público está acostumbrado a decidir por sí solo y tiene dificultad en compartir la gestión de las aguas con la sociedad civil y los usuarios del agua.

Se destaca además, la morosidad con que la implementación de esta política pública se ha estado dando y la falta de estructura del Poder Público para cumplir esta

moderna etapa de la Administración Pública, integrada al proceso de Reforma del Estado Brasileño, hecho que fue mencionado como una de las grandes fuentes de frustración de aquellos que militan en la gestión participativa de los recursos hídricos. Además, a pesar de su falta de estructura, le corresponde al Poder Público, detentor del dominio público de las aguas, decir *dónde, cuándo y cómo se reúnen* los integrantes de los órganos colegiados de recursos hídricos, quedando en sus manos la dinámica de este proceso.

Quedó evidenciada la existencia de un cuello de botella en el SINGREH que se refiere a la implantación de las Agencias de Agua (o Agencias de Cuenca). En todos los estados ellas han tenido dificultad para implantarse, pues dependen de la cobranza por el uso de los recursos hídricos y esto ha sido el foco de resistencia de todos, aunque se comprenda que, sin esta cobranza, el sistema no se viabiliza.

La ganancia para la mejora del proceso democrático, aunque acompañado de pocos beneficios visibles traídos por la gestión de las aguas, fue apuntado como el más importante de los beneficios en la óptica de los entrevistados, pues, a través de la gestión participativa y descentralizada de los recursos hídricos, se abrió una puerta en el sentido de escuchar las demandas sociales y posibilitar, en igualdad de condiciones, a través del voto y de la negociación, la conducción compartida de los intereses colectivos.

CAPITULO VIII — AVANCES, DIFICULTADES Y TENDENCIAS DEL PROCESO DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HÍDRICOS EN BRASIL

8.1. Supuestos de la investigación

Uno de los objetivos de este estudio es aclarar si el modelo de gestión de los recursos hídricos de Brasil puede considerarse adecuado a su realidad social, política y económica. También busca conocer, cómo ha sido la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública brasileña al atender a las numerosas demandas relacionadas con el uso del agua, mediante un proceso participativo.

Interesa, además, elucidar de qué forma los procesos participativos están siendo utilizados en la implementación de la política pública de recursos hídricos, en un país con poca tradición democrática y cómo ellos han contribuido al fortalecimiento de la democracia brasileña.

Aunque la preocupación de esta investigación sea la de responder a los cuestionamientos presentados en el ítem 1.4. del Capítulo I, se constata que este estudio, en primer lugar, demuestra como Brasil viene reaccionando a las demandas del mundo moderno y como altera su organización social, institucional y su ordenamiento jurídico para adecuarse al mundo globalizado, especialmente a partir de la década de 90 del siglo pasado, cuando abrió su economía al mercado mundial.

Frente a las mencionadas hipótesis de trabajo, la investigación transcurrió en un ambiente en que, necesariamente, tuvo que examinar el papel del Estado y sus actuales necesidades de transformación. Mucho se escribe sobre la crisis por la cual viene pasando el Estado en las últimas décadas y sobre el tamaño que debe tener. Sin embargo, como se constató en este estudio, su papel ha sido muy relevante y mucho más importante de lo que se imagina, ya que a través de él se viabilizan los procesos globales, entre ellos, el de minimizar la crisis mundial del agua, estando, en este sentido, al servicio del capitalismo moderno y de sus mecanismos de apropiación de los recursos naturales.

8.2. Administración Pública y gestión de los recursos hídricos en Brasil

8.2.1. Consideraciones preliminares

No se puede negar que la política nacional de recursos hídricos encuentra sus raíces en la crisis mundial del agua. Según los datos estadísticos proporcionados por las fuentes oficiales brasileñas, comentados en el ítem 5.3 del Capítulo V de este estudio, hubo un gran crecimiento de la demanda por el uso del agua para cumplir con las actividades productivas orientadas a la exportación⁵³⁰. Además del atendimento a las demandas externas, se agregan las necesidades internas de un país que tiene aproximadamente 200 millones de habitantes, concentrados en la Zona Costera, especialmente en las Regiones Sudeste, Sur y Nordeste del país.

Considerándose que le cupo a Brasil, juntamente con otros países que cuentan con grandes dimensiones continentales y con muchos recursos naturales, como es el caso de los BRICS⁵³¹, la función de producir insumos agropecuarios, entre otros *commodities*, para abastecimiento de las demandas del mundo global, es inequívoca la necesidad de establecer un moderno sistema de gestión de recursos hídricos.

En este sentido, fue necesario preparar las bases para un nuevo modelo de gestión de estos recursos. Así, Brasil editó su Constitución Federal, en 1988, en la que destaca que el agua es un bien público y que su gestión debe darse mediante la estructuración de un sistema nacional específico. A partir de este requisito constitucional, fue instituida en 1997 la Política Nacional de Recursos Hídricos, por la Ley Federal nº 9.433/97.

Es necesario recordar que el proceso de privatización en Brasil, que se produjo de modo concentrado en los años 90 del siglo pasado, favoreció la privatización de

⁵³⁰ Brasil superó a Gran Bretaña y se convirtió, en 2011, en la sexta potencia económica del mundo, según una clasificación publicada el día 26 de diciembre de 2011 por el instituto de investigación del *Centre for Economics and Business Research* — CEBR, con sede en Londres. Los cinco primeros colocados son, en orden descendente, Estados Unidos, China, Japón, Alemania y Francia. <http://www.portugues.rfi.fr/brasil/20111226-brasil-e-sexta-economia-mundial-diz-instituto-britanico>. Esta posición se debe, en gran parte, a la venta de *commodities* con gran destaque de las actividades relacionadas con el agro-negocio, que usa gran cantidad de agua para el riego.

⁵³¹ Brasil, Rusia, India, China y África del Sur integran el grupo de países emergentes denominado BRICS, sobre los cuales inciden muchas demandas sobre sus recursos naturales, utilizados para trasladar la producción industrial y el abastecimiento mundial por productos agropecuarios.

empresas vinculadas a la oferta de *commodities* y a la infraestructura, pudiendo destacarse, por ejemplo, las intervenciones más efectivas en las áreas de petróleo, minería, agua, energía, carreteras y ferrocarriles, además de los bancos, identificándose, así, más una providencia adoptada en el país con el fin de adecuarse al mercado mundial.

Además, la Reforma del Estado, en 1995, restringió la participación del Estado, identificando las actividades de producción de bienes y servicios que podrían ser mejor desarrolladas por el mercado. Entre estas actividades, pueden mencionarse las áreas de energía, transportes, comunicaciones, insumos industriales, como se aludió en el ítem 2.5.2 de este estudio. De esta manera, muchas han sido las señales que indicaron como procedió el país en el sentido de viabilizar la actuación de los procesos globales en su territorio.

Con la adopción de estas medidas, sería prácticamente inevitable la adhesión de Brasil a la cruzada mundial de la minimización de la crisis del agua, como resultado de su opción de entrar en la economía de mercado abierto, ya que el sobreuso de sus aguas dulces ha hecho que este bien vital esté poco disponible, causando problemas para el abastecimiento humano y para el suministro de diversas actividades productivas. Esto se agrava considerablemente por la falta de recursos financieros para la promoción de los adecuados servicios de saneamiento básico, lo que predispone a la población a riesgos de salud pública, a través de la transmisión de enfermedades transmitidas por el agua. Este hecho ha contribuido para los bajos índices de desarrollo humano — IDH e interfiere en el tiempo de expectativa de vida de los brasileños.

En este sentido, todo lo que se discutió en los eventos internacionales sobre las aguas, realizados en 1972, 1992 y 1998, tuvo como foco el diagnóstico y el establecimiento de mecanismos para minimizar la crisis mundial del agua, que existe en razón de la aceleración de la velocidad de los procesos productivos. En estos eventos internacionales, se demostró la necesidad de planificar el uso del agua de manera más eficiente, lanzándose las bases técnicas y políticas para la exploración racional de este bien, estimulándose su aprovechamiento múltiple y el control de la contaminación para el mejoramiento de la salud humana.

Aunque conceptualmente el agua ha sido considerada un recurso natural renovable, últimamente, pasó a ser clasificada como un recurso vulnerable y finito. Dada la gran demanda por el uso de los recursos naturales, el agua pasó a ser vista como un bien dotado de valor económico, cuya gestión no puede ser viabilizada sin una base participativa. En la moderna visión sobre cómo debe darse esta gestión, surge la necesidad de adoptar una nueva base territorial de planificación — la cuenca hidrográfica, cuyos contornos difieren de los límites político-administrativos pre-existentes.

Durante los mencionados eventos internacionales sobre las aguas, especialmente en el que se celebró en 1998, la experiencia francesa señaló la posibilidad de llevar a cabo la gestión de las aguas de modo eficaz, pasando a constituirse en referencia mundial sobre el asunto, como propuesta técnica y política para lidiar y minimizar la diagnosticada “crisis mundial del agua”.

A pesar de que los eventos internacionales sobre las aguas no han generado obligaciones para los países, ya que de ellos emanaron “sólo Declaraciones”, Brasil adhirió a casi todos los supuestos defendidos en estos encuentros.

La adopción de los nuevos paradigmas aplicables a la gestión de las aguas resultó en cambios de orden legal, de estructuras administrativas, institucionales, políticas y financieras⁵³². Estos cambios, tanto a nivel de la Unión como de algunos estados brasileños, han sido posibles a partir de préstamos de bancos internacionales de desarrollo, con el objetivo de tornar la Administración Pública más eficiente y salir de la situación de parálisis y de inoperancia que se abatió sobre ella, con el objetivo de satisfacer las demandas internas y externas del uso de los recursos hídricos y, de esa manera, minimizar la crisis del agua.

Los recursos financieros internacionales mencionados han vinculado el préstamo a la implementación de políticas públicas a partir de procesos participativos, con el

⁵³²En el caso de Brasil, su legislación adoptó los principios y fundamentos mencionados en los tres eventos internacionales de recursos hídricos, dejando sólo de contemplar las cuestiones de género, destacadas en 1992, en el evento de Dublín.

objetivo de lograr un Estado más transparente y con mayor control social sobre sus actos. Así, la inserción de los procesos participativos en las políticas públicas se ha constituido en una de las exigencias de los agentes financiadores.

En este contexto, los procesos participativos han sido reclamados tanto por demanda interna (de la sociedad brasileña) como externa (de cuño global), hecho que conduce a la creación de espacios institucionales que facilitan el diálogo entre los actores interesados en el proceso de gestión de los recursos hídricos, potencializando los procesos democráticos, como quiere la población brasileña y el “mundo global”. Este es el escenario en que se inserta la investigación realizada.

8.2.2. Aspectos institucionales de la gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos

En la búsqueda de la eficiencia del aparato administrativo, y de la eficacia en la prestación de servicios a la sociedad, el país adoptó, en la década de 90, el mismo procedimiento que estaba siendo utilizado por los otros países de América Latina, inspirados por las experiencias de los países anglosajones. Se adhirió, aunque tardíamente con relación a los otros países del continente, al proceso de privatización, que culminó con la creación de las agencias reguladoras y ejecutivas.

Como consecuencia práctica para el tema en estudio, se destaca la creación de la Agencia Nacional de Aguas — ANA, en el año 2000, en la calidad de agencia ejecutiva, integrante de la estructura del SINGREH. La ANA fue diseñada en los actuales moldes de la Administración Pública, con estructura organizacional aplanada, horizontal, con pocos niveles jerárquicos, con una moderna gestión de recursos humanos y personal especializado, cuyo fortalecimiento se debe, en buena parte, a la contribución de los recursos financieros de los bancos internacionales de desarrollo.

El desempeño de la ANA, autarquía especial de gran competencia técnica, recuerda lo que se expresó en el ítem 2.5.1 del Capítulo II de este estudio, cuando se mencionó la existencia de “*islas de prosperidad*” en la Administración Pública Brasileña. En el pasado, estas “*islas de prosperidad*” tenían lugar cuando se trataba de

órganos relacionados con temas económicos, que han sido siempre los más modernos y cualificados dentro del aparato administrativo.

Al igual que antes, hoy, continúa siendo nítida la diferencia entre el desempeño de las agencias y de las otras instituciones que integran el aparato administrativo. Las que se encuentran al margen del actual modelo reglamentario, funcionan en los antiguos moldes de la Administración Pública brasileña, de modo clientelista y con sus estructuras organizacionales deterioradas. Esto significa que, como siempre, la modernidad no llega a toda la máquina administrativa, sólo a parte de ella, creando dos realidades administrativas distintas.

Además de la ANA, el SINGREH cuenta con órganos colegiados de carácter deliberativo, en la Unión, los Estados/Distrito Federal y las cuencas hidrográficas, por lo tanto, sobre la base participativa y descentralizada, como exige el marco regulatorio actual. Estos órganos son parte de la estructura del Poder Ejecutivo, correspondiéndole al mismo establecer *cómo, cuándo, dónde y con qué objetivos* se reúnen, tomando cuidado siempre de hacer público el registro de sus reuniones, colocándolo a disposición en la página oficial del Gobierno Federal, donde cualquier persona puede tener acceso, todo llevado a cabo con mucha calidad y eficiencia.

Se destacó ampliamente, durante las entrevistas, que la estructura administrativa del SINGREH se constituye en algo adecuado desde el punto de vista teórico. Parece haberse establecido un sistema coherente, lógico y bien estructurado desde el punto de vista institucional. Esto significa que todo está perfecto desde el punto de vista racional y formal. Ocurre, sin embargo que, con relación a su funcionamiento, no existe la misma coherencia teórica mencionada.

Uno de los puntos destacados con relación al funcionamiento deficiente y fragilizado de este Sistema es la creación de las Agencias de Agua. Ellas deben ser instituidas por cuencas hidrográficas en las que haya comités de cuencas creados y en funcionamiento, con la efectucción de la cobranza por el uso de los recursos hídricos.

Conociéndose la realidad brasileña, se sabe que pocas serán las cuencas en que esta cobranza podrá llevarse a cabo, ya que sólo en algunas de ellas existe la

concentración de actividades económicas suficientemente capaces de financiar esta gestión. Esto significa que existirán comités de cuencas que no tendrán sus deliberaciones viabilizadas por Agencias de Agua, pues ellas no podrán instituirse, ya que les faltarán los requisitos esenciales para su creación. En este caso, sus exigencias recaerán nuevamente sobre los órganos gestores de los recursos hídricos, sobrecargados de actividades que no tendrán tiempo, recursos humanos y financieros para realizar, lo que se deliberó en los comités. Esto descalifica el proceso participativo, ya que sus decisiones no serán tratadas con la atención y con la rapidez que la sociedad esperaba.

El vacío estructural en el SINGREH causado por la ausencia de las Agencias de Agua viene frustrando profundamente a los actores involucrados en la gestión de los recursos hídricos, que consideran la creación de estas Agencias como una real posibilidad de aproximación de la Administración Pública con los usuarios y con la sociedad civil. En definitiva, esta aproximación representa una especie de “liberación” de la sociedad frente a las pesadas estructuras gubernamentales, para tener sus problemas resueltos rápidamente.

Aunque estas Agencias de Agua (agencias de cuenca) sean instituidas en los términos previstos en la legislación, existe además la dificultad, que le antecede, que es la de identificar la mejor figura jurídica que ellas pueden adoptar. Con el fin de minimizar la falta de claridad en el aspecto institucional del SINGERH, se creó la figura de las “entidades delegatorias” para suplir, en el momento actual, las funciones de las Agencias de Aguas, pudiendo ser constituidas por organizaciones no gubernamentales, sin fines lucrativos u otra modalidad organizacional.

En este contexto, los órganos gestores de recursos hídricos pueden firmar *contratos de gestión* con asociaciones civiles para suplir el papel de estas Agencias de Aguas. Parece tratarse de una situación transitoria, hasta que se constate cómo debe ser resuelta esta cuestión, en un país de dimensiones continentales y con gran diversidad con relación a la distribución de sus recursos naturales, a los aspectos culturales y económicos.

De hecho, las tentativas para hacer funcionar las Agencias de Aguas a través de las organizaciones no gubernamentales, a su vez, han mostrado que no se está

resolviendo bien el problema, en la medida en que se verifica que estas organizaciones civiles pierden su agilidad administrativa en el momento en que les son exigidos los mismos trámites burocráticos de la Administración Pública.

Considerando que estas organizaciones no gubernamentales son instituciones privadas, y que para ellas se aplican otros principios contables, no ha sido fácil viabilizar esta gestión descentralizada. De esta manera, la transferencia de recursos obtenidos por la Administración Pública a través de la cobranza por el uso de los recursos hídricos, de la forma como se ha hecho, no ha sido vista como una buena solución para implementar esta Política Nacional de Recursos Hídricos.

Por otro lado, caso estas Agencias de Aguas sean instaladas, en los términos previstos en la legislación, serán muy costosas para las arcas públicas. Ellas amplían excesivamente el aparato administrativo para llevar a cabo la gestión de las aguas, hecho que debería haber sido identificado cuando se pensó en la estructura del SINGREH, en 1997. En ese momento, había interés en reducir el aparato administrativo y, consecuentemente, la reducción de su costo. Parece haber existido una gran dificultad en darse cuenta de que esta descentralización implicaría en alto costo administrativo, no habiendo sido dimensionada la gran dificultad en la obtención de los recursos financieros a partir de esta nueva concepción de gestión compartida.

La falta de definición sobre el funcionamiento de estas Agencias de Aguas sobrevuela como una sombra sobre todo el SINGREH, causando que no se consiga, hasta la fecha, perfeccionarlo y hacerlo funcionar integralmente.

Se verifica que, aunque el SINGREH se compone de organizaciones modernas estructuradas a partir de la orientación de la Nueva Administración Pública, se constata que las dificultades administrativas continúan existiendo, puesto que los mecanismos de control se realizan sobre la base de la burocracia tradicional, muy lejos del modelo administrativo que se cree estar vivenciando⁵³³.

⁵³³ Cabe recordar que, desde 1967, la descentralización administrativa ha sido experimentada en razón de la edición del Decreto-Ley n° 200/67.

8.2.3. Burocracia, modelo administrativo y cobranza por el uso de los recursos hídricos

El paso de un modelo de Administración Pública a otro depende del autofinanciamiento, como se mostró en el proceso evolutivo de la Administración Pública Brasileña, en el ítem 2.5.1 del Capítulo II de esta investigación. Así, la cobranza por el uso de los recursos hídricos se ha convertido en un punto esencial para el éxito de esta gestión, que pretende pasar de un modelo de gestión burocrático para un modelo de gestión gerencial. Sin embargo, hay enormes resistencias entre los diversos usuarios del agua para hacer efectivo el pago por la utilización de este recurso natural.

Durante mucho tiempo se ha venido discutiendo si la cobranza tiene carácter ambiental, social o económico, resultando nítida la dificultad de identificar su real naturaleza jurídica (impuesto, tarifa, precio público, tasa u otra modalidad de tributación). Se cuestionó, también, sobre la mejor aplicación de estos recursos provenientes de la cobranza por el uso de los recursos hídricos: si deberían ser aplicados **prioritariamente** en la cuenca hidrográfica de donde se originaron estos recursos, como establece la Ley n° 9.433/97⁵³⁴, o si serían aplicados **exclusivamente** en la cuenca donde se originaron, como quieren los usuarios del agua.

La exclusividad de aplicación de los recursos aplicados en la propia cuenca ha sido más aceptada por los usuarios, porque significa que los recursos obtenidos por la cobranza por el uso de los recursos hídricos serán totalmente invertidos en mejoras en los propios locales en que ejercen sus actividades económicas. Sin embargo, al ser aplicados **prioritariamente** en la cuenca, como manda la ley, significa que parte de los recursos no serán aplicados en la misma, pudiendo utilizarse en otras cuencas, a fin de que sean utilizados para llevar a cabo la gestión de cuencas que no cuentan con fuentes de recursos para este propósito, hecho que, en el caso brasileño, serán muchas. En este sentido, los recursos financieros serán compartidos para posibilitar la gestión de otras cuencas hidrográficas, sin el compromiso de vincular estos recursos integralmente con la cuenca en las cual se generaron.

⁵³⁴ Ver los incisos y párrafos del art. 22 de la Ley n° 9.433/97.

La cobranza por el uso del agua implica, también, en observar de manera diferenciada el lanzamiento de efluentes en los cuerpos hídricos y la retirada de agua para los diferentes usos. Esta ecuación debe ser bien pensada para que pueda estimular cambios tecnológicos capaces de garantizar el lanzamiento de efluentes en los cuerpos hídricos, con calidad cada vez mejor, ya que la contaminación reduce y compromete la disponibilidad de agua para las diversas actividades humanas.

Hay que señalar que, debido a la existencia de marcos jurídicos distintos para la misma cuenca (cuando en ella actúan varios entes federados), los usuarios de los recursos hídricos son tratados de forma desigual en una misma cuenca hidrográfica. Esto también dificulta la implantación de la cobranza, porque en una misma unidad de planificación se cobra de forma diferenciada por el uso de los recursos hídricos, ya que cada estado y la Unión tienen normas propias al respecto de este asunto.

Se recuerda, además, que el Poder Público, por cuestión de ajuste presupuestario, puede establecer contingencia para el uso de estos recursos provenientes de la cobranza por el uso de los recursos hídricos, en circunstancias totalmente ajenas a la voluntad de todos los participantes del proceso de gestión. Esta contingencia convierte a los recursos financieros indisponibles para efecto de implementación de las acciones de mejoras ambientales, tecnológicas, de aumento de suministro de agua por la aplicación en equipos, tales como presas, canales, etc., pudiendo ser, inclusive, utilizados para viabilizar otras acciones consideradas prioritarias por el Poder Público, pero fuera de los intereses de la política hídrica y de las deliberaciones de los órganos colegiados, hecho que ha contribuido para descalificar el proceso participativo.

Se destacó, también, el hecho de que, muchas veces, los recursos financieros obtenidos mediante la cobranza por el uso del agua pueden aplicarse en políticas que no incorporaron las premisas, los fundamentos y las directrices de la política de recursos hídricos, lo que puede generar consecuencias adversas a todo lo que se defiende a través de la implementación de la nueva política hídrica.

Delante de estos problemas, se produce la desconfianza de los usuarios de los recursos hídricos con relación al Poder Público, porque se crea la inseguridad de que él esté creando una nueva estrategia para colocar la mano en los bolsillos de los

contribuyentes, que tienen costos que van más allá de la elevada carga tributaria que ya se practica en Brasil. En esta coyuntura, sin la posibilidad de la cobranza por el uso de los recursos hídricos, o su demora en hacerla efectiva, por sí misma, se dificulta la implementación de los instrumentos que garanticen la aplicación de esta política pública.

Cabe señalar que, por exigencia constitucional, desde 1989, pasó a ser efectiva la compensación financiera por el resultado de la exploración de los recursos hídricos para fines de generación de energía eléctrica con recursos financieros que son obtenidos por la Unión, por los Estados y Municipios⁵³⁵. Reciben estos recursos los Estados y los Municipios que tienen reservatorios de agua en sus territorios, que generan energía eléctrica.

Ocurre que no todos los estados brasileños cuentan con estas regalías del agua, ya que no se genera energía en estados con poca disponibilidad hídrica, como es el caso de algunos estados *nordestinos*, donde la mayor parte de su territorio tiene un clima semiárido.

Actualmente, estos recursos originados de las regalías del agua se encuentran asignados en los presupuestos de los respectivos entes federados, no habiendo, sin embargo, inducción para la aplicación en inversiones encaminadas a la ampliación de la disponibilidad hídrica, a través de la aplicación en obras, estudios o proyectos de recuperación de áreas degradadas.

A diferencia de los otros estados, São Paulo, que es gran generador de energía hidroeléctrica, pone a disponibilidad los recursos de la compensación financiera para costear proyectos con el objetivo de implantar esta política hídrica a partir de procesos

⁵³⁵ Ver la Ley n° 7.990, del 28 de diciembre de 1989, que instituye para los Estados, Distrito Federal y Municipios, la compensación financiera por el resultado de la exploración de petróleo o gas natural, de recursos hídricos para fines de generación de energía eléctrica, de recursos minerales en sus respectivos territorios, plataforma continental, mar territorial o zona económica exclusiva.

participativos, con los comités de cuencas deliberando sobre la asignación de estos recursos.

Esto muestra por qué son tan distintos los resultados obtenidos en São Paulo con relación a los encontrados en los otros entes de la federación. La disponibilidad de recursos financieros origina toda la diferencia para viabilizar la gestión participativa de las aguas, a partir de las prioridades establecidas en los comités de cuencas, con muchos beneficios en la implementación de esta nueva política pública.

Además, debe señalarse que la crisis del agua se muestra de forma vehemente en este Estado, uno de los entes federados que más presionó al Gobierno Federal para instituir la política hídrica nacional. En este Estado de São Paulo, es de extrema gravedad la cuestión del saneamiento, de la salud pública y de la disponibilidad hídrica para mover su parque industrial, una de las áreas del país donde inciden de manera concentrada los efectos de las demandas globales, especialmente en razón de casi un siglo de industrialización y de la consiguiente concentración poblacional.

En los demás estados, lo que se constató fue la necesidad de contar con el aporte de “dinero nuevo” para implementar las acciones previstas en la política hídrica nacional, ya que muchos no cuentan con las regalías del agua, o no quieren poner a disposición ninguna cantidad para viabilizar la gestión de los recursos hídricos, ya que estos recursos están comprometidos, de antigua data, con otros tipos de inversiones o con el costo del aparato administrativo.

8.2.4. Necesidad de la redefinición del tamaño del Estado

Desde 1995 hasta la actualidad, se verifica que se han producido muchos cambios en la Administración Pública Brasileña, lo que hace creer que se está frente a un nuevo tiempo y a la necesidad de repensar el Estado, sus funciones y su tamaño. Como se mencionó, a mediados de la década de 90 se concentraron las grandes definiciones sobre la nueva concepción organizacional del Estado Brasileño, estableciéndose lo que cabría al Poder Público, al mercado y la sociedad civil, indicando que se buscaba un Estado más reducido, con menor costo de su aparato administrativo y con mayor eficiencia.

Le correspondió al Poder Público, a través de sus Secretarías de Políticas (ministerios y secretarías), la formulación de políticas, regulación y control, que fueron consideradas como actividades de su Núcleo Estratégico. A su vez, los Servicios Exclusivos del Estado, quedaron a cargo de las agencias ejecutivas y reguladoras. En esta compartición de funciones, la producción y servicios de energía, transportes, comunicaciones e insumos industriales, le correspondió a la iniciativa privada⁵³⁶, mostrando que el Estado procuraba retirarse de una serie de actividades productivas, que antes eran desempeñadas por sus numerosas estatales.

A su vez, le correspondió a la sociedad civil, a través de sus organizaciones civiles sin fines lucrativos, participar de la prestación de *Servicios No Exclusivos* direccionados a las áreas de educación, salud, asistencia social, cultura, medio ambiente, investigación científica y tecnológica.

Menos de una década después, especialmente a partir de 2003, año en que el país pasó a ser liderado por el Presidente Lula, se cuestionaron los supuestos del Plan Director de la Reforma del Estado Brasileño, siendo que, el principal recayó sobre la amplia discrecionalidad y autonomía que detenían las agencias reguladoras.

Por esta razón, ya en el inicio del Gobierno Lula se hizo un análisis sobre el papel de las agencias, siendo instituidas numerosas normas que alteraron sus competencias. Incluso considerando interesante mantener las agencias, en este período de 2003 a 2010, sólo dos agencias reguladoras fueron creadas: la Agencia Brasileña de Desarrollo Industrial — ABDI y la Agencia Nacional de Aviación Civil — ANAC. Además de estas nuevas instituciones, se crearon seis estatales⁵³⁷, lo que muestra la tendencia para la ampliación de las funciones del Estado, diferente de lo que se pretendió con la Reforma del Estado, en la época del Presidente Fernando Henrique Cardoso.

En lugar de reducir el aparato administrativo, como se pensaba cuando de la adopción de los supuestos de la Nueva Administración Pública, parece estar ocurriendo

⁵³⁶ Según FERNANDES (2002, p.7).

⁵³⁷ Ver información del 18 de octubre de 2010 (<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/governo-lula-criou-6-estatais-em-8-anos-y-tem-planos-de-fazer-mais-duas>)

exactamente lo contrario: su ampliación⁵³⁸. Todo indica que se está frente a un proceso de transición entre la adopción de los supuestos de la NGP y el retorno a la mayor intervención del Estado en la economía, una especie de un nuevo tipo de *Welfare State*.

Tal vez, hoy, la gran dificultad de la Administración Pública brasileña consiste en la identificación del tamaño que debe tener el Estado Regulador y su proporción frente al Estado Desarrollista. Un país con el tamaño de Brasil, y con el pasivo que tiene con relación a las cuestiones sociales, no consigue deshacerse del intervencionismo del Estado, instituyendo cada día más políticas públicas, que traen numerosas obligaciones para sí propio, quedando con baja capacidad de atendimento a las demandas derivadas de las mismas.

Puede decirse que en este tipo de Estado, conviven dos mundos — el desarrollista y el regulatorio — paralelamente, de forma conflictiva, poco respetuosa, que por momentos se afrontan y se desconsideran, colocando a la Administración Pública frente de dilemas que llevan, entre otros aspectos, a su contradicción e ineficiencia. Estas cuestiones dificultan la integración de la máquina administrativa a favor de la implantación de las numerosas políticas públicas, que constantemente son instituidas.

No se puede dejar de mencionar que muchas de estas dificultades han dependido de las buenas relaciones interpersonales entre funcionarios públicos, que algunas veces minimizan los problemas institucionales existentes.

Aproximándose a esta discusión para la implementación de las políticas públicas de medio ambiente y recursos hídricos, esta coexistencia del Estado regulatorio con el Estado desarrollista ha sido muy difícil. Por ejemplo, pueden mencionarse las diferencias conceptuales que guían las políticas de medio ambiente y de recursos hídricos. Mientras que los bienes ambientales se constituyen en bienes de uso común, por lo tanto indisponibles, los recursos hídricos, a su vez, tienen su uso fácilmente disponible y negociable en los foros de los órganos colegiados.

⁵³⁸ En el Gobierno del Presidente Fernando Henrique Cardoso funcionaron 20 ministerios y, en la era Lula, ellos pasaron a 23 ministerios, además de otras seis nuevas secretarías, con status de ministerio.

Esto significa que recaen sobre las aguas dos mundos jurídicos distintos: el agua, como medio ambiente, que hace parte del mundo regulatorio, y el agua como recurso hídrico, sobre la cual inciden las diversas políticas sectoriales — agricultura, industria, pesca, navegación, etc., formando parte de un universo de intervención económica del Estado.

Estas diferencias conceptuales acaban complicando el entendimiento de las atribuciones de los órganos que integran el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos — SINGREH. Sólo a modo de ejemplo, se mencionó la necesidad de revisar las competencias de los órganos que integran el Ministerio del Medio Ambiente, donde se encuentran vinculados los órganos dedicados a la gestión nacional de los recursos hídricos y del medio ambiente. Esta necesidad se basa en la mejor comprensión del agua como recurso natural y como recurso económico, ya que estas diferencias implican diversas cuestiones de naturaleza jurídico-institucional, a menudo contradictorias, que se encuentran dentro de un mismo Ministerio.

Los órganos de recursos hídricos, al contemplar a los actores de diversos segmentos que utilizan el agua en sus actividades, estarían exactamente sirviendo de *locus* institucional donde podría darse la integración entre diversas políticas públicas. Ocurre que esto fue señalado por los entrevistados como algo que no acontece de forma satisfactoria, pues la participación de los sectores no se produce con la profundidad y como el compromiso necesario para garantizar esta efectiva integración de las políticas y del aparato administrativo.

En este sentido, es evidente que hay que viabilizar mecanismos para garantizar una mejora en la calidad de la representación de estos segmentos, sea por el embasamiento técnico que necesitan tener, sea por el poder de interferir en las organizaciones que representan o, además, por el espíritu público necesario para participar de la gestión de un bien de interés colectivo.

Frente a estas dificultades de integración entre diversas políticas públicas, ha sido difícil viabilizar la política de recursos hídricos conforme a las directrices que la

Ley n. 9.433/97 establece. Una de estas directrices consiste en la gestión integrada de las cuencas hidrográficas con los sistemas estuarinos y zonas costeras⁵³⁹. Ha habido mucha dificultad para saber cómo ocurrirá esta integración de las políticas nacionales de *recursos hídricos* con la de la *gestión costera*.

Los ríos fluyen hacia el mar y vierten contaminantes y sedimentos resultante de amplio proceso erosivo, que deriva de los diversos tipos de usos del agua, a lo largo de todo el transcurso de los cuerpos hídricos que integran una cuenca hidrográfica. La Zona Costera, a su vez, compuesta por ecosistemas frágiles, acaba constituyéndose en el receptáculo de las aguas residuales que sirvieron de insumo para la agricultura, para la industria, para el alcantarillado sanitario de las ciudades, entre otros usos que ocurren dentro de un territorio situado en una determinada cuenca hidrográfica. Todo esto, a su vez, afecta a las actividades turísticas y de entretenimiento, en razón del comprometimiento de los balnearios de las playas.

Asimismo, fueron citados los problemas de la interfaz de la gestión de las aguas doces con otros aspectos territoriales, a ejemplo de las áreas transfronterizas, de la especificidad de la región de clima semiárido; de la dificultad de ajuste de la gestión por cuenca hidrográfica con relación a las otras regionalizaciones administrativas realizadas por la Administración Pública. En este escenario, ha habido, como siempre hubo, gran dificultad de integración de las diversas políticas públicas, con un bajo desempeño operacional del Poder Público.

Quedó claramente demostrado por los entrevistados que se han realizado muchos esfuerzos en la gestión de los recursos hídricos y, aun así, la implementación de esta política nacional ha sido lenta, confiándose en que los obstáculos podrán eliminarse con el tiempo, a partir de los sucesivos ajustes que deben necesariamente ser realizados.

A pesar de los esfuerzos efectuados, la Administración Pública continúa sin conseguir agilizar las respuestas que la sociedad necesita, hecho que conduce a desacreditar el trabajo que está siendo realizado de forma descentraliza y participativa, liderado por el propio Poder Público.

⁵³⁹ Ver inciso VI del art. 3 de la Ley Federal n. 9.433, del 8 de enero de 1997.

8.2.5. Dominio Público del agua y dificultades del federalismo brasileño

Ningún tema tuvo más importancia entre los entrevistados que la cuestión del dominio público de las aguas. En los términos en que se encuentra colocado en el marco jurídico del país, el ejercicio de la autoridad administrativa frente a los recursos hídricos ha obstaculizado la gestión de este recurso natural, debido a problemas no sólo de orden político, sino también, de orden operacional.

Se señaló que los diferentes dominios públicos de las aguas acaban complicando la gestión de otras políticas públicas que tienen íntima conexión con las aguas, a ejemplo de las políticas de saneamiento (cuya competencia se encuentra constitucionalmente asignada a la esfera municipal), de medio ambiente y de salud (cuyas gestiones se asignan a las tres esferas gubernamentales). Todo esto sin mencionar que la base de planificación adoptada para realizar la gestión de los cuerpos hídricos no sigue los tradicionales límites político-administrativos, lo que implica en el establecimiento de nuevos mecanismos integración de diversos entes federados, así como en la integración de las diversas políticas públicas.

Se señaló otro aspecto vinculado a la cuestión del dominio público de los recursos hídricos relacionado con las aguas subterráneas y las aguas minerales. Las primeras son de dominio público de los estados⁵⁴⁰, mientras que las últimas son de dominio público de la Unión.

Las aguas subterráneas no se someten a la planificación elaborada a partir de las cuencas hidrográficas, pues su existencia se basa en aspectos de la geología estructural, también ajenas a los límites de los entes federados. Así, la cuenca hidrográfica, festejada nacional e internacionalmente como la gran unidad de planificación para administrar los recursos hídricos, deja la escena cuando se trata de hacer la gestión de las aguas que atraviesan el subsuelo de diversos estados, pasando a admitirse otra lógica administrativa organizacional.

⁵⁴⁰ Art. 26 de la Constitución Federal/88, como tratado en el ítem 5.2 del Capítulo V de esta investigación.

Ocurre que muchos acuíferos van más allá de las fronteras de los estados federados, y este hecho, por sí sólo, debería evidenciar el interés nacional sobre ellos. Como esto no está contemplado así en la Constitución Federal de 1988, la visión de conjunto del acuífero queda perjudicada, pues cada estado concede los otorgamientos de uso de estas aguas subterráneas sin saber como se comporta el acuífero como un todo, ya que él, como se ha dicho, no respeta los límites político-administrativos tradicionales y tampoco los límites de las cuencas hidrográficas.

En resumen, se puede decir que, conceptualmente, las aguas son parte del ciclo hidrológico y deben ser estudiadas y administradas de una única manera. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico y político-administrativo ellas se dividen por el dominio público (Unión y Estados/Distrito Federal), por la ubicación del cuerpo hídrico (superficial o subterráneo), debido a sus propiedades minerales (agua mineral) o, además, si son consideradas como un bien ambiental o un recurso de valor económico.

Así, se constata que la gestión de los recursos hídricos está hecha de unidades de planificación distintas: la cuenca hidrográfica, el acuífero y los límites de la Unión y de los Estados/Distrito Federal. De hecho, se está queriendo administrar un recurso natural fluido — que corre sobre la superficie del suelo y bajo el subsuelo — mediante la adopción de límites estrictos. Son lógicas distintas que, desde el punto de vista físico y político terminan tornando esta gestión hídrica absolutamente obstaculizada, en cualquier parte del mundo, donde se quiera adoptar la moderna gestión de recursos hídricos en un país federado, o que cuente con diversos niveles territoriales de gestión.

Este desmenuzamiento de la temática hídrica obliga a su gestión por parte de diversas instituciones, haciendo esencial la integración entre las diversas políticas públicas y la articulación de diferentes instituciones involucradas en la temática hídrica. En una federación que ya tiene numerosos problemas para resolver por causa de las autonomías que, históricamente, ha estado proporcionando a los entes federados, se unen otros que no fueron pensados cuando se produjo la institución de un tipo de gestión, que viene teniendo éxito en un país unitario, como es el caso de Francia.

Sea como sea, estas dificultades existen no sólo debido a la idiosincrasia de la Administración Pública Brasileña, sino porque se trata de algo diferente de lo que viene

siendo hecho en el transcurso de los años, hecho que, también, se constató en la experiencia de España en la aplicación de la Directiva Europea para el Agua — Directiva 2000/60/EC, en la que la cuenca hidrográfica y el proceso participativo deben ser necesariamente observados⁵⁴¹.

Por otro lado, ¿cómo llevar a cabo la gestión descentralizada de las aguas en un país de dimensiones continentales, al mismo tiempo que deben garantizarse los aspectos estratégicos de un bien de interés nacional? Fue considerado, por esta razón, que sería difícil establecer un único dominio público, sea para la Unión o para los Estados. En el caso de la Unión, no sería adecuada su participación en los aspectos gerenciales locales o regionales. Por otro lado, les falta a los Estados una visión territorial más amplia, razón por la cual no le correspondería una gestión de un bien estratégico, cuya “fluidez” va más allá de los límites de sus territorios.

En este contexto, hubo quien consideraba la necesidad de que la Unión descentralice esta gestión mediante la delegación en los otros entes federados de muchas de sus atribuciones gerenciales, asumiendo más el papel de mediador o árbitro de los conflictos, sólo en los casos en que el interés nacional esté amenazado. Actualmente, en Brasil, esta posibilidad de delegación de la Unión a los Estados se encuentra prevista en la legislación vigente, sin embargo, ha sido poco utilizada.

Esto muestra que, incluso habiendo sido instituida una estructura organizacional que busca la descentralización de la gestión de las aguas, se verifica que las decisiones terminan siendo centralizadas en manos de la Unión en razón del carácter estratégico atribuido a este recurso natural por la Constitución Federal/88 o, aún, por numerosas razones políticas.

La Constitución Federal de 1988, al asignar el dominio público a la Unión y a los Estados/Distrito Federal, excluyó el dominio público de los Municipios y de los particulares. Al perder este dominio, el papel de los municipios en esta gestión, no quedó suficientemente aclarado.

⁵⁴¹ Ver comentario en el ítem 4.5.4.1 en el Capítulo IV de esta investigación.

Por atribución constitucional, actualmente cabe a los municipios la prestación de servicios públicos, incluyendo el abastecimiento de agua, el saneamiento y la gestión de los residuos sólidos. Cabe, además, a estos entes autónomos la promoción del ordenamiento territorial mediante la planificación y control del uso del suelo⁵⁴², temas cruciales para la efectiva implantación de la política hídrica, ya que el Municipio, como Poder Público, acaba teniendo importante participación local en la gestión de la calidad de las aguas.

Sin embargo, cuando los municipios participan de algún colegiado de recursos hídricos, lo hacen en la condición de usuarios del agua vinculados al sector de saneamiento, siendo difícil comprender su papel desprovisto de su condición de Poder Público. Esta dificultad hace que la participación de estos entes de la federación, se esté dando en carácter puntual y con poco destaque como agente público capaz de promover e integrar sus instrumentos de planificación y gestión.

A todo esto se une el hecho de que los municipios, a ser elevados a la condición de entes autónomos por la Constitución Federal, de 1988, pasaron a contar con muchas atribuciones y con pocos recursos financieros para realizar todo lo que les compete, estando, la mayoría de las veces, mal preparados para ejercer buena parte de sus actuales funciones. En este sentido, la integración de sus políticas de carácter local con las de recursos hídricos termina manteniéndose como algo secundario, según se constató.

Todo esto terminó reflejándose en la importancia de la participación de los municipios en el SINGREH, donde su representación es extremadamente reducida, especialmente en la composición del Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH. Como se mencionó, de las 57 vacantes de este colegiado, los municipios participan en la condición de usuarios de recursos hídricos, y no como Poder Público, con dos vacantes para las instituciones encargadas de la prestación del servicio público de abastecimiento de agua y de alcantarillado sanitario (3,5% de las representaciones de este colegiado nacional). Lo mismo sucede, en general, con relación a su participación en los órganos

⁵⁴² Ver las competencias municipales identificadas en el art. 30 de la Constitución Federal/88.

estaduales de recursos hídricos, constatándose su mayor participación, sólo, en los comités de cuencas hidrográficas.

Esta situación se modifica en el caso de São Paulo en que los municipios tienen papel prominente tanto en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos como en los comités de cuencas hidrográficas, donde ocupan 1/3 de todas las vacantes, como se mencionó en los Capítulos VI y VII de este estudio.

Aún con relación a las competencias de los entes federados, muchas de ellas no parecen estar muy claras, como se escuchó en el curso de esta investigación. La Constitución Federal/88 estableció competencias para legislar entre la Unión y los Estados/Distrito Federal, al mismo tiempo, siendo que atribuyó competencias administrativas comunes para todos los entes federados. El ejercicio de estas diversas competencias definidas en 1988, en las áreas de salud, medio ambiente, saneamiento, entre otras, hasta el momento, no tiene sus contornos nítidos⁵⁴³. Esto es el resultado del tipo de federalismo de cooperación que se aplica en el país, con problemas insolubles hasta el momento.

Frente a todo lo que se expuso, vale considerar que es muy difícil, con la historia político-administrativa que se tiene, proceder a la armonización de la estructura descentralizada de nación federada con otros niveles deliberativos, a ejemplo de la cuenca hidrográfica, sin que haya problemas político-institucionales que puedan interferir en la eficacia de la gestión de un importante recurso natural.

Brasil tiene tres niveles gubernamentales, que fueron erigidos a lo largo de más de quinientos años de historia política y administrativa, durante los cuales hubo períodos que oscilaron entre la centralización y la descentralización administrativa como se mencionó en el ítem 2.5.1. del Capítulo II de este estudio.

⁵⁴³ Fue editada la Ley Complementaria n° 140, del 8 de diciembre de 2011, que se ocupa de la manera como deben cooperar entre sí la Unión, los Estados/Distrito Federal y los Municipios, para hacer la gestión ambiental compartida. En el momento de las entrevistas, la disciplina de esta cooperación era instituida por la Resolución n. 237, de 1997, del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), que constituye un ejemplo de invasión de competencia, por parte de este colegiado, de materia cuya disciplina sólo podría darse por el Congreso Nacional.

A pesar de vivirse actualmente una de las fases de descentralización administrativa, se constata que, desde el punto de vista de la Administración Pública, la Constitución Federal/88 terminó dificultando su actuación en la medida en que nivela las prácticas administrativas de los órganos de la Administración Indirecta con los de la Administración Directa. Esto significa que el nuevo momento de descentralización se encuentra bastante obstaculizado por amarras traídas por la propia Constitución vigente.

Todo esto pone de relieve la existencia de las especificidades político-administrativas nacionales que no fueron objeto de consideración cuando se pensó en la adopción de un modelo externo de gestión de los recursos hídricos, coronado por el éxito en Francia, pero que en Brasil, sufre muchos ajustes estructurales.

Por falta de mayores reflexiones sobre la adecuación del modelo de gestión de recursos hídricos a la cultura político-administrativa del país, los ajustes han sido viabilizados, con mucho desgaste y frustración de quien actúa en el proceso de gestión de las aguas, observándose considerable dispendio de energía para imponer algo que es racional y técnicamente compatible, pero que, de hecho, todavía no se ajusta fácilmente a las realidades nacional, regional y local.

8.3. La democracia del agua

8.3.1. Los órganos colegiados de recursos hídricos y sus deliberaciones

En la democracia de las aguas, el Poder Público comparte con la sociedad civil y los usuarios de los recursos hídricos la gestión de un bien que le pertenece, tratándose de una *gestión pública no exclusivamente estatal*. En este contexto, es evidente que *estatal* y *público* no son palabras sinónimas, como se demostró en el histórico presentado en el ítem 3.1. del Capítulo III de esta investigación.

Los representantes de los usuarios y de la sociedad civil pasan por un proceso electivo, siempre de base asociativa, para ocupar las vacantes en los órganos colegiados de recursos hídricos. Al ser elegidos, asumen un papel semejante al de un parlamentar, sin embargo, con foco más en el segmento que representan, que en la persona que toma parte del proceso participativo.

Así, aunque el integrante del colegiado de recursos hídricos haya sido elegido para representar un segmento específico, cabe a él, junto con los otros, llegar a la solución de problemas a favor del aumento de la oferta y de la calidad de los recursos hídricos, en beneficio colectivo. En este sentido, las decisiones de los órganos de recursos hídricos obligan a todos los que viven en el ámbito de su área de actuación (*munus publicum*).

Los órganos colegiados de recursos hídricos, como espacios de participación social, fueron concebidos como el *lugar de los diferentes* en busca de la resolución de problemas y conflictos, que son negociados exhaustivamente hasta llegar a un consenso. Este ambiente se distingue de los canales de reivindicación anteriormente instituidos donde *los iguales* se reúnen para reclamar mejoras de interés de sus categorías, a ejemplo de los sindicatos. Actualmente, es el Estado quien establece mecanismos participativos, llamando a los diversos actores para resolver problemas de interés colectivo.

La búsqueda de consenso se constituye en el esfuerzo común de los miembros de estos órganos, y puede decirse con certeza, que la solución de conflictos se constituye en la esencia de los órganos colegiados de recursos hídricos. Se señala, sin embargo, que si los conflictos no son arbitrados con el propio colegiado en el que se originan, terminan siendo decididos en otras instancias, donde el análisis de la cuestión pasa por una lógica político-territorial más amplia que, en la mayoría de las veces, contempla intereses ajenos a aquellos de la instancia en la que surgieron. Basta verificar lo que ocurrió con la deliberación del Consejo Nacional de Recursos Hídricos — CNRH al decidir sobre el conflicto del comité de la cuenca hidrográfica del río São Francisco, explicitado en el ítem 7.3 en el Capítulo VII de esta investigación, donde compartir las aguas a escala regional fue más importante que garantizar este recurso natural a los que habitan en el territorio abarcado por esta gran cuenca hidrográfica.

Es importante tener en cuenta la distinción entre la función de estos órganos de recursos hídricos, en la estructura del Poder Ejecutivo (democracia participativa) y la de los elegidos para el parlamento, en el Poder Legislativo (democracia representativa).

Aunque la legislación establezca las competencias de cada una de esas dos esferas normativas, ha habido algunos conflictos entre ambas. El Poder Ejecutivo, a través de los órganos colegiados de recursos hídricos, de vez en cuando, invade el espacio del Poder Legislativo, con la justificación de que este Poder no cuenta con la velocidad de ese procedimiento que los órganos tienen, siendo necesario responder a determinada cuestión con carácter de urgencia.

El resultado de esta relación conflictiva, al cabo, termina generando exactamente lo que no se quiere — la inseguridad jurídica — en un mundo en que el aporte de capital debe ocurrir con riesgos mínimos. Esto muestra que, aunque la democracia representativa sea complementada por la democracia participativa, se ha observado la tendencia a retirar de la representación parlamentaria algunas de sus competencias debido a la rapidez de los trámites procesuales que los órganos colegiados proporcionan.

Como se observó en el Tribunal de Aguas de Valencia, la rapidez de las decisiones es determinante cuando se trata de la gestión de un bien vital como es el caso del agua. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en ese Tribunal, donde la oralidad predomina, existe la necesidad de proceder al registro de todas las etapas del proceso participativo, desde la elección de las representaciones de los tres segmentos hasta las deliberaciones de los órganos colegiados, con miras a la transparencia de la Administración Pública. Esta necesidad se justifica, ya que existe un alto grado de desconfianza entre los actores que integran el proceso participativo, en Brasil. Así, parece que el aumento de la burocracia es directamente proporcional al aumento de la desconfianza existente entre las partes involucradas en un proceso gerencial de interés colectivo.

En el caso del Tribunal de Aguas de Valencia, no hay ninguna diversidad de actores (todos son regantes) y el Poder Público se limitó a reconocer las decisiones de los tribunales consuetudinarios y a definir las reglas generales sobre la nueva forma de procederse en la gestión de los recursos hídricos del país.

A pesar de la desconfianza entre los segmentos que integran los órganos de recursos hídricos, en Brasil, se observó que la elección de los miembros de los órganos colegiados se han desarrollado de modo democrático, exceptuándose, no obstante,

algunos aspectos que pueden contribuir para que este proceso electivo no sea, además, el ideal. Se observa que la elección de los miembros se produce entre personas que no se conocen, en una cuenca hidrográfica que se compone de numerosos municipios situados en un extenso territorio. Además, la falta de recursos financieros ha perjudicado el proceso de elección de los miembros, existiendo la necesidad de contar con un proceso participativo de mejor nivel, sin mencionar que muchos segmentos no participan en este proceso, quedando al margen de la discusión sobre la racionalidad aplicada a los recursos hídricos.

La búsqueda de nuevos espacios políticos de representación social ha sido bastante destacada en la literatura contemporánea en la que la democracia surge como método para alcanzar la gobernabilidad que el Poder Público necesita para implementar las políticas públicas.

En este sentido, resulta claro que los aspectos institucionales han ocupado importante espacio en la agenda de la pauta de la Nueva Administración Pública⁵⁴⁴, porque ha habido la necesidad de insertar estos espacios entre la “*soledad individual*” y la globalización abstracta⁵⁴⁵. Los *niveles institucionales* instituidos en la estructura del SINGREH, a través de los órganos colegiados de recursos hídricos, pasan a ser referencias territoriales y político-administrativas a partir de las cuales son instituidos espacios de negociación y diálogo entre los actores, que se enfrentan con los problemas y procuran llegar, rápidamente, a sus respectivas soluciones.

Estos *niveles institucionales*, que en el caso de este estudio pueden corresponder a las instancias deliberativas del SINGREH, no existen para contraponerse a la globalización, sino principalmente, para hacer posible el diálogo con los agentes del mundo global, garantizando la rapidez, la legitimidad de las representaciones, la edición de reglas de convivencia y, principalmente, la resolución de conflictos. En este contexto, no se puede dejar de destacar la importancia de las Cámaras Técnicas instituidas en la estructura de los órganos colegiados de recursos hídricos, como

⁵⁴⁴ Como enfatizó FUKUYAMA (*op. cit.*) en su obra *A Construção de Estados: governo e organização no século XXI*.

⁵⁴⁵ Según las ideas de GUÉHENNO (*op. cit.*). Verificar ítem 2.3.2. *Estado y Globalización*, en el Capítulo II de esta investigación.

mecanismo de solución de las crisis y conflictos entre los segmentos que integran el proceso participativo. Fue expresado por los entrevistados que los grandes conflictos son encaminados para estas Cámaras para, posteriormente, volver al colegiado para deliberación final.

Estos *niveles institucionales* posibilitan el “ojo a ojo” entre los representantes del Poder Público y de los interesados en la gestión de las aguas, facilitando la definición de prioridades en un mar de exigencias que deben ser cumplidas. Se señala, también, que muchos de los segmentos que tienen acceso a estos “niveles” de negociación, mediante proceso electivo, son representantes de usuarios de recursos hídricos cuyas empresas actúan en varios países, especialmente en el sector del agro-negocio y de la industria.

Otro asunto relevante se refiere a qué tipos de deliberaciones se han tomado en los órganos colegiados del SINGREH, a lo largo de su funcionamiento. Brevemente, se puede decir que a nivel federal, las deliberaciones más significativas del CNRH se refieren a la institución de normas complementarias que vienen facilitando la implementación de la política nacional de recursos hídricos. Fueron aprobadas las reglas sobre cómo crear los comités de cuencas hidrográficas y sobre la aplicación de los instrumentos de gestión, a ejemplo de los planes de recursos hídricos, la cobranza, el otorgamiento y el sistema de informaciones. Además, se destacaron las aprobaciones del Plan Nacional de Recursos Hídricos, en 2006, y de los comités de ríos de dominio público de la Unión, además de la polémica deliberación sobre el trasvase de las aguas del río São Francisco.

En el nivel de los órganos estatales y de los comités de cuencas, las discusiones culminaron con las deliberaciones sobre las reglas de funcionamiento de los órganos colegiados, a ejemplo de la aprobación de sus respectivos reglamentos internos, la institución de Cámaras Técnicas y la instalación de sus secretarías ejecutivas. En otras palabras, la mayor parte del tiempo se utilizó para la definición de reglas para la participación de los actores involucrados, por lo tanto, de carácter político y operacional.

En los consejos estatales y en los comités de cuencas hidrográficas, se verificó que la aprobación de los planes de recursos hídricos (planes estatales y de cuencas

hidrográficas, respectivamente), no siempre se llevó a cabo de la forma como prevé la legislación. Estos planes se materializaron en estudios técnicos, voluminosos, cuyo lenguaje es poco conocido por los participantes de estos órganos. Son estudios contratados por el Poder Público, cuyo contenido se presenta en reunión de colegiado, sobre los cuales se manifiestan, formalmente, aprobándolos o no.

En concreto, se dio la circunstancia en que los planes de cuencas hidrográficas fueron técnicamente bien elaborados, sin embargo, no contaron con la aprobación de los miembros de los respectivos comités de cuencas, pues estos órganos no habían sido instituidos en la época en que estos planes fueron concluidos. En este sentido, no puede decirse que estos planes existen, formalmente, porque el requisito legal para que ellos se denominen Planes de Recursos Hídricos, consiste en su aprobación por los respectivos órganos colegiados.

Por tratarse de un estudio presentado en un lenguaje con rigor técnico-científico, pocos miembros de los órganos colegiados de recursos hídricos se manifiestan sobre el contenido de estos planes, perdiéndose una gran oportunidad de actuación de los segmentos que integran los consejos o los comités. Hubo una situación en que los miembros de los colegiados se sintieron apenas como se estuvieran refrendando los estudios realizados por el Poder Público, sin darse cuenta de que estaban perdiendo una de las más importantes funciones de estos órganos⁵⁴⁶. Por lo tanto se resalta la tecnocracia que involucra toda esta gestión, siendo necesaria la participación calificada de los actores que integran el proceso, porque, de lo contrario, se encontrarán en gran desventaja frente al Poder Público.

Se resalta, además, que en algunos Estados la aprobación de los planes de recursos hídricos, por disposición legal, debe ser dada por el Poder Legislativo, pasando

⁵⁴⁶ Según manifestación de miembros de comités de cuencas hidrográficas de Ceará.

por los colegiados de recursos hídricos sólo para manifestación informal sobre su contenido.

En este sentido, se señala que la capacitación de los actores pasa a ser un aspecto esencial para la actuación responsable de los miembros de los colegiados, ya que sus decisiones tienen repercusiones *erga omnes*: cuando deciden, todos los que se encuentran en su ámbito de actuación son obligados a cumplir. Ocurre que esta capacitación debe ser continua porque, cada dos años, cambia la composición de los colegiados, provocando que tenga que iniciarse, periódicamente este proceso de entrenamiento. Este aspecto ha sido poco considerado, pasando a ser algo común la deliberación sobre asuntos que no son del dominio de los miembros de los colegiados.

Con relación a la cobranza de los recursos hídricos, en la mayoría de los Estados brasileños, esta cuestión se encuentra en fase de discusión, sin que los resultados sean efectivos. En el Estado de São Paulo, predominan las discusiones del más alto nivel sobre cómo se aplicarán los recursos financiero disponibles por los comités de cuencas, hecho bastante relevante para mantener el funcionamiento de los colegiados de recursos hídricos y el entusiasmo de sus participantes sobre este tipo de gestión descentralizada y participativa.

En lo que se refiere a las deliberaciones sobre el otorgamiento de derecho de uso de los recursos hídricos, es necesario observar que existen especificidades que merecen ser destacadas. En el caso de los comités de Ceará, se adopta la práctica de la *asignación negociada del agua*, una de las más importantes manifestaciones colectivas de los comités de cuencas de aquel Estado, que establece las reglas sobre la actuación de todos en favor de la disponibilidad de agua para los usuarios que se localizan alrededor de los reservorios de agua, quedando en segundo plano la cuenca hidrográfica como base técnica y política de deliberación social. Así, además de la cuenca hidrográfica y de los acuíferos surge, también, la presa (reservatorio de agua) como otra unidad de gestión de los recursos hídricos (en el caso específico de Ceará).

De hecho, el tipo de actuación colectiva observada en el Estado de Ceará no se encuentra contemplada por la legislación nacional, puesto que se trata de una cuestión regional, instituida por la crisis como consecuencia de la escasez hídrica permanente, en

un estado que integra la Región Semiárida de Brasil. En este caso, se produce la intervención colectiva sobre cómo hacer para que el agua sea suficiente para todos, independientemente del modo como establece la legislación nacional. Se subraya que estas deliberaciones se superponen a los otorgamientos emitidos por parte del Poder Público, a quien le compete, legalmente, autorizar el uso de los recursos hídricos.

Por lo general, se verifica que los colegiados no ocuparon plenamente los espacios deliberativos que les fueron legalmente conferidos, esforzándose, por ahora, en establecer los aspectos operacionales que permitan la actuación ecuatoriana de los actores que los integran, con el objetivo de promover, mínimamente, la confianza entre ellos.

En cuanto a la presión que estos colegiados sufren para deliberar acerca de lo que les compete, el sentimiento general de los que fueron entrevistados es que cada sector defiende sus legítimos intereses en los órganos colegiados. Se reconoció, no obstante, la existencia de presiones gubernamentales y de grupos de interés de sectores específicos. Se citó que el sector industrial, las organizaciones civiles y el sector agrícola tienen gran capacidad para influir en estas decisiones.

A nivel estadual, por ejemplo, fue destacada la aspiración del Gobierno de “imponer” su voluntad de implementar la gestión de los recursos hídricos del modo que le es más conveniente, especialmente cuando la situación implica la discusión de cuestiones presupuestarias y financieras.

Sin embargo, lo que más le preocupa a la sociedad civil y a los usuarios de los recursos hídricos es la posibilidad de que el Poder Público decida solo sobre asuntos relevantes, en los casos en que él tiene mayoría, como ocurre en el CNRH.

Por el tipo de respuesta que se obtuvo, se observó que la expresión “manipulación política”, en términos generales, fue entendida como la interferencia en los asuntos de los colegiados por presión político-partidista. En este sentido, se constató que este tipo de interferencia no ha sido habitual, y se puede decir que existe cierto “blindaje” contra este tipo de manipulación, incluso, se afirmó que los colegiados de recursos hídricos pueden ser considerados “espacios políticos no partidistas”. Esta

misma situación se percibió en el Tribunal de Aguas de Valencia en el que prevalecen los intereses de los regantes.

8.3.2. Características de los actores involucrados

No se puede negar que, metodológicamente, invertir en los aspectos institucionales se ha constituido en un medio para obtener la tranquilidad de que la economía necesita. En este sentido, la democracia está prosperando como mecanismo que garantiza la gobernabilidad y el equilibrio de las relaciones entre los actores interesados. Sin embargo, el modelo institucional vigente, aunque estimule la democracia — apoyado en colegiados deliberativos, en base asociativa — presenta fallas y fragilidades.

La cuestión de la legitimidad de la representación de los colegiados de recursos hídricos ha sido apuntada como una de esas cuestiones que pueden contaminar el proceso participativo.

Las representaciones de las organizaciones civiles en los procesos participativos vienen teniendo sus funciones bastante alteradas a lo largo de los años. A partir de 1995, con la Reforma del Estado Brasileño, las organizaciones del Tercer Sector pasaron a participar de la prestación de *Servicios No Exclusivos* direccionados para las áreas de educación, salud, asistencia social, cultura, medio ambiente, investigación científica y tecnológica. Así, pasaron a funcionar como verdaderas prestadoras de servicios, muchas veces compitiendo de modo desigual con empresas de consultoría y otras instituciones. Por esta razón, las que detienen mayor capacidad de gestión son las que se encuentran en un nivel privilegiado de actuación en estos procesos participativos, en detrimento de aquellas organizaciones de menor capacidad técnica, que quedaron al margen de este proceso. La forma de actuación de estas organizaciones ha motivado el rótulo de *sector productivo público no-estatal*, así como el apodo de *ONGs técnicas*.

En las tres últimas décadas, muchos recursos financieros internacionales fueron destinados al fortalecimiento institucional del Tercer Sector, en Brasil, con la intención de capacitarlo para el ejercicio de sus nuevas funciones. Existe el entendimiento de que

el mundo global necesita estas organizaciones sociales fortalecidas con capacidad de compartir la gestión de los asuntos públicos.

Mientras se perfeccionan en la prestación de servicios, comenzó a cuestionarse la legitimidad que las organizaciones del Tercer Sector tienen para representar a la sociedad civil en los colegiados y en otros espacios de participación social. Desde el punto de vista legal, no hay ningún problema con esta representación, porque ocupan estos espacios a partir del proceso electivo entre sus pares, según establecen los diplomas legales.

El cuestionamiento surge de la dificultad de saber cuál es el papel efectivo de estas organizaciones ya que pueden asumir características político-ideológicas, de prestación de servicios, de rescate de la ciudadanía, de representación de segmentos económicos, entre otros.

Al mismo tiempo en que se cuestiona la legitimidad de estas organizaciones, no se puede dejar de destacar que muchos representantes de la sociedad civil participan de los colegiados a expensas de su esfuerzo personal, demostrando gran espíritu público en la medida en que se sienten “paladines de la sociedad” o “salvadores de la patria”, siendo notoria su dedicación a la labor realizada a favor de la ciudadanía, con la presencia sistemática en todas las reuniones de los colegiados.

Esto revela que existe una gran desigualdad de condiciones en el proceso participativo de la sociedad civil frente a los otros segmentos. Muchas veces, sus representantes tienen que pagar sus propios gastos para poder participar de las reuniones de los colegiados. La disponibilidad de recursos termina siendo una especie de resorte principal del sistema, razón por la cual, las discusiones sobre esta materia se constituyen en foco de interés para todos los actores que participan de los colegiados.

Al mismo tiempo que se mencionó la existencia de problemas y debilidades con relación a la actuación de la sociedad civil en el proceso participativo, hay que apuntar los problemas relacionados con la participación de los representantes del Poder Público, que se constituye en el otro segmento del trípode participativo.

Los entrevistados le atribuyeron a este segmento numerosos aspectos negativos con respecto a su participación en la gestión de los recursos hídricos. Sobre él recayó la desconfianza de los otros segmentos por motivos diversos: porque es mayoría, en algunos órganos colegiados y puede deliberar solo sobre importantes cuestiones de interés colectivo; por contar con informaciones privilegiadas, que no siempre comparte con los otros segmentos; por actuar en estos espacios participativos sólo de oficio, ya que son servidores públicos sin condición de tomar cualquier decisión política en nombre de la institución que representan; o, además, por no estar acostumbrado a escuchar a la sociedad.

Se señala que este mismo problema fue mencionado en la experiencia de la gestión participativa de los recursos hídricos que se encuentra en marcha en España, que está aplicando las disposiciones de la Directiva Europea para el Agua — Directiva 2000/60/EC, como se comentó en el ítem 4.5.4.1. cuando se analizaron los nuevos marcos legales sobre la gestión de las aguas en España.

Además, los representantes del Poder Público no consiguen articularse bien con los otros profesionales que actúan en los distintos órganos públicos, no consiguiendo sinergia para integrar las diversas políticas públicas, ocurriendo situaciones inusuales, como por ejemplo, el conflicto entre representantes de la esfera gubernamental durante las reuniones de los colegiados, quedando visible la incomodidad existente entre los representantes del Estado Regulador (medio ambiente, salud, etc.) y los del Estado Emprendedor (agricultura, minería, turismo, industria, energía, transporte, etc.).

Además, los representantes del Poder Público, en buena parte, no están preparados para conducir el proceso participativo. Ellos explicitan la importancia de la participación social en la gestión de los recursos hídricos, como establece la legislación, sin conseguir dar los encaminamientos que les compete. Se dijo que el Poder Público, en general, es renuente a la inclusión de las demandas de los otros segmentos en los instrumentos de planificación y, cuando las incluye, no las viabiliza en la práctica.

A los ojos de los otros segmentos, queda la sensación de que el Poder Público no se esfuerza en compartir la gestión de las aguas y, en el peor de los casos, busca el control de la sociedad a través de los mecanismos instituidos, mediante composición

mayoritaria en algunos colegiados, o mediante la “imposición” de su voluntad por la forma precipitada con que trae determinados asuntos de su interés para “deliberación” de los colegiados.

Se señala, sin embargo, que en el Estado de São Paulo, además de comprobarse esta postura, también haya sido verificada, el Poder Público enfrenta fuerte resistencia por parte de los otros segmentos, lo que motiva su protagonismo con cierta cautela con relación a la exposición de sus intentos, ya que se le exige mayor transparencia de sus actos. Esto hace que sus decisiones sean más acertadas, que lo que ocurría anteriormente, cuando había mayor centralización de las decisiones.

Además, el Poder Público siempre trae al tapete la cuestión de la cobranza por el uso de los recursos hídricos, hecho éste que desagrade el segmento empresarial, que integra el grupo de los usuarios de recursos hídricos. Este sector, a su vez, se queja de que está en desventaja, con respecto a la paridad con los demás segmentos, especialmente en los colegiados estaduais y en los comités de cuencas (en el caso del Estado de São Paulo).

Así, frente a esta postura genérica del Poder Público, se planteó el cuestionamiento de si esta gestión participativa es, de hecho, democrática. Esto sugiere otra reflexión: aunque la gestión sea participativa, puede ser que no sea democrática; o además, que la participación social y la democracia no constituyen aspectos de una misma definición.

A pesar de estos comentarios negativos, no se puede dejar de reconocer que, en los organismos de cuenca, mejoró mucho la relación entre los actores que integran el proceso participativo. Antes, segmentos tan distintos y antagónicos no se sentaban en torno a la misma mesa para resolver asuntos comunes.

Se observa que, las personas que se dedican a la gestión de las aguas, de cualquier segmento que representan, son personas muy ocupadas, de gran espíritu público, incluso aunque tengan intereses personales o sectoriales en la cuestión. En general, ellas creen en la potencialidad de este tipo de gestión para resolver sus problemas prácticos.

Se verificó que, además que los representantes de la sociedad civil tengan un papel importante en este proceso participativo, no se puede dejar de señalar que ha crecido el desempeño del sector de los usuarios de los recursos hídricos que, históricamente, no tiene una tradición de actuar en procesos participativos⁵⁴⁷, una vez que no es parte de la cultura de este segmento la militancia en favor de la lucha de la defensa de intereses difusos y colectivos.

Se nota un gran esfuerzo de los usuarios en participar de las numerosas y largas reuniones de los colegiados de recursos hídricos. En general, no cuentan con profesionales disponibles para participar de reuniones de colegiados, sistemáticamente, porque “no tienen tiempo para esto” y no conocen el lenguaje de los procesos participativos, actuando, a menudo, de oficio.

De hecho, el motivo por el cual los usuarios se han destacado con una actuación cada vez más creciente en las reuniones de los consejos o comités, es el fantasma de la cobranza por el uso del agua. No se puede olvidar que la actividad económica de los usuarios de recursos hídricos puede ser afectada negativamente con la cobranza, ya que los costos de producción subirán y podrán no tener competitividad en el mercado.

No se puede dejar de mencionar que muchos usuarios de los recursos hídricos creen que las cuestiones se resuelven en gabinetes de secretarías o ministerios, sin darse cuenta de que existe un local de deliberación que no puede ser ignorado o minimizado, porque nuevos tiempos se iniciaron en la Administración Pública, pudiéndose resolver sus problemas en instancias rápidas de decisión.

A pesar de la claridad del perfil de los segmentos que conforman la base de discusión y sustentación de la gestión de los recursos hídricos — Poder Público, organizaciones civiles y usuarios de los recursos hídricos — se constata que hay una mezcla entre ellos, no comprobándose una “pureza” de la tipología que integra esta gestión. Muchas veces, un técnico del Poder Público representa un segmento productivo; otras veces, el representante de la sociedad civil trabaja en el sector público;

⁵⁴⁷Según muestra el gráfico de la Figura 32 que presenta la “Participación efectiva de los segmentos que integran los Comités de Cuencas Hidrográficas”, del Capítulo VII de esta investigación, donde se puede notar la importancia de la actuación de los usuarios de los recursos hídricos.

pudiendo ocurrir, además, que un representante de organización no gubernamental, al tener un *contrato de gestión* con el Poder Público, acabe defendiendo los intereses de este segmento.

Además, el hecho de que el Poder Público Municipal actúe como usuario del agua, representando la actividad de saneamiento, por sí solo muestra la dificultad de encontrar el equilibrio entre las partes involucradas. Otra cuestión encontrada, en este sentido, fue la participación de representantes de los comités de cuencas en colegiado nacional — CNRH, que actúan en este importante colegiado en la condición de sociedad civil, sin saberse, *a priori*, de qué segmento viene la persona que está representando este comité de cuenca bajo el rótulo de sociedad civil. Todo esto caracteriza cierta confusión entre los actores del proceso, fragilizando el supuesto equilibrio entre las partes, con intereses que no son compatibles con el segmento que representan.

En este contexto, al constatar el porcentaje de los actores que actúan en los colegiados, se podrá tener una sorpresa al darse cuenta que, incluso respetando la legislación con relación a los criterios selectivos de composición de los miembros de los colegiados, en la práctica, puede ocurrir el predominio de un segmento sobre otro, causando que se pierda la proporcionalidad pretendida y supuestamente la equidad en el proceso participativo.

8.4. Beneficios proporcionados por la gestión participativa

En el transcurso de este estudio se observó que las ganancias que pueden ser materializadas son poco visibles por los participantes del proceso participativo, a la escala de la Unión. Esas ganancias son más visibles en la escala de los estados y mucho más visibles en la escala de los comités de cuencas hidrográficas.

Los beneficios sociales fueron considerados los más expresivos que el proceso participativo ha proporcionado. Su importancia es grandiosa y, de modo comparativo, pueden incluso ser considerados cualitativamente superiores a aquellos derivados del proceso del *Presupuesto Participativo*. La justificación para esta afirmación se debe al hecho de que, en el caso del *Presupuesto Participativo*, las decisiones finales acababan

siendo tomadas en el gabinete⁵⁴⁸, mientras que en la gestión de los recursos hídricos, las deliberaciones se toman en el ámbito de sus órganos colegiados.

Aunque los beneficios sociales no sean susceptibles de medición, fueron considerados efectivos, visto que los colegiados de recursos hídricos, como espacios de reflexión para la formación de las personas, han posibilitado el crecimiento de la conciencia ambiental, a través del proceso educativo que despierta a la sociedad para el conocimiento y la posterior solución de los problemas existentes. Ha sido considerado un gran beneficio la inserción de la temática hídrica en la agenda política y en los medios de comunicación, en razón de la necesidad de divulgarse la limitación al uso de este recurso natural, así como el rescate de la ciudadanía, el “pensar en lo colectivo”, y la mejor asignación de los recursos financieros disponibles para resolver problemas ambientales derivados de la contaminación de las aguas.

Asimismo, los beneficios para el fortalecimiento del proceso democrático fueron considerados significativos, aunque no hayan sido mensurados. Se destacó la existencia de canales de expresión para facilitar el diálogo entre sectores antagónicos además de posibilitar que las minorías y los sectores excluidos tengan la oportunidad de ser escuchados. Se aprende, también, que los segmentos del SINGREH son aparceros y no simplemente alguien sobre quien se ejerce la autoridad.

Así, aunque no sean medibles, se perciben los beneficios derivados de la toma de decisiones conjuntas y del respeto a las decisiones construidas colectivamente. Escuchar las demandas de todos, aprender a tomar decisiones y comprobar en qué se acertó o erró, así como socializar las preocupaciones entre todos los actores, fue considerado muy positivo.

Se destacó que a través de los comités se está creando una nueva forma de democracia, porque, en este espacio de participación social, se consigue reunir con las diferencias, mediante un buen convivio entre los diversos actores sociales interesados.

⁵⁴⁸ Comentario hecho por entrevistada de Rio Grande do Sul, donde el presupuesto participativo se utilizó de modo pionero, y trajo un nuevo modelo de llevar a cabo la gestión pública.

Las partes antagónicas tienen por obligación la búsqueda del consenso, lo que obliga a una evolución, que puede constituirse en la base de una organización social mejorada.

Con esta madurez y confianza, pasa a ser posible entender que, para tener agua de calidad, es esencial que este costo sea compartido y que esto se traducirá, más tarde, en una mejora de las condiciones de salud para todos. También quedó evidente que la cobranza por el uso de los recursos hídricos se efectúa mediante el proceso participativo de gestión, donde puede ser explicado y comprendido que sólo podrán ocurrir mejoras sobre la calidad y la oferta de disponibilidad de agua, con la contribución de aquéllos que usan este recurso natural (Principio del Contaminador-Pagador o del Usuario-Pagador). Esto significa que la práctica de la cobranza por el uso del agua depende del proceso participativo, y se puede decir que la participación se constituye en un mecanismo para que la cobranza se produzca.

En cuanto a los beneficios ambientales, a su vez, son más visibles que otros, pues pueden ser constatados en la mejora de la calidad de las aguas, que derivan principalmente de inversiones en el tratamiento de las aguas residuales urbano-industriales, de la recomposición de la vegetación ribereña y del nacimiento de los ríos, de la recuperación de las áreas degradadas y de la mejor disposición final de los residuos sólidos.

Aunque estos beneficios hayan sido puntualmente mencionados, especialmente en el caso del tratamiento de aguas residuales, en São Paulo, se dijo que estos beneficios llegan a ser “trascendentales y revolucionarios” en el ámbito de esta nueva gestión participativa de las aguas. En otros estados, estos beneficios fueron considerados muy inferiores a lo esperado, poco expresivos, según la mayoría de los entrevistados.

No obstante hayan sido señalados numerosos beneficios, ha llamado la atención la velocidad con que se produce la degradación ambiental, que ocurre a un ritmo más rápido de aquél en el que resultan efectivos los beneficios derivados de la nueva gestión de los recursos hídricos. En otras palabras, los beneficios existen efectivamente, son visibles. Sin embargo, es igualmente visible que no se consigue contener la dinámica de deterioro de los recursos ambientales.

En lo que se refiere a los beneficios económicos y tecnológicos, en general, no se identificó a qué nivel ellos han estado ocurriendo, aunque, teóricamente, existe la comprensión de que ellos existen. En el Estado de São Paulo y en Bahia, estos beneficios fueron identificados por los entrevistados. En este último Estado, hubo el aporte de recursos financieros de fuentes internacionales aplicados en la ampliación de la disponibilidad hídrica en área de clima semiárido para mejorar la infraestructura para la utilización de los recursos hídricos en tramo de la Región Semiárida del Estado (construcción de presas, proyectos de riego, entre otros).

Con relación a la eficiencia del aparato administrativo, aunque haya sido apuntada la tendencia para la mayor eficiencia del aparato administrativo, se evaluó que hay mucha dificultad en dar respuestas rápidas a la sociedad. La tendencia, sin embargo, es que haya un aumento de su eficiencia en razón de la gran presión social. Sea como sea, la situación es mejor que antes, porque había mayor centralización de la Administración Pública, con pocos resultados efectivos.

Brevemente, puede decirse que 2/3 de los beneficios mencionados por los entrevistados de los comités de cuencas se refieren a los beneficios intangibles y no materializados, a ejemplo de los beneficios sociales, la mejora del proceso participativo, la eficiencia del aparato administrativo y a los beneficios tecnológicos. Ya, los beneficios más efectivos, como los beneficios ambientales y económicos, que se constituyen en los resultados finales benéficos de la aplicación de la política pública de recursos hídricos, fueron visibles para sólo 1/3 de los entrevistados, sólo donde hay mayor tiempo de experiencia en esta gestión y aporte de recursos financieros.

Aun así, es evidente que todos estos beneficios no vienen siendo debidamente controlados, lo que no permite saber el grado de cumplimiento de los objetivos de la gestión participativa. La falta de monitoreo de estos beneficios no permite que se lleve a cabo una evaluación consistente sobre ellos, dificultando el re-direccionamiento de esta política pública.

En este contexto, se puede notar que los beneficios intangibles (beneficios sociales, la mejora del proceso democrático, los beneficios tecnológicos y la eficiencia del aparato administrativo) se encuentran en franco proceso constructivo. Estos

beneficios pueden considerarse como requisitos previos para la obtención de los beneficios económicos y ambientales.

Esto muestra que existen beneficios resultantes de la gestión descentralizada y participativa de los recursos hídricos, en el segmento temporal adoptado por esta investigación — de 1997 hasta 2008. Se cree en la posibilidad de seguir adelante con esta manera de hacer la gestión de los recursos hídricos, cuyos resultados no han sido mejores, porque el tiempo es corto para evaluar el beneficio efectivo. Cabe señalar que hay lentitud en la implementación de la política hídrica, pero que se encuentra en curso un importante proceso participativo que traerá resultados más palpables, en el futuro, que depende principalmente de la contribución de los recursos financieros, más tiempo para que el proceso se mejore y la participación más efectiva de los municipios, entre otros aspectos apuntados a lo largo de este estudio.

CAPITULO IX – CONCLUSIONES

En este momento de la investigación, se pretende, a modo de síntesis, responder más directamente a los cuestionamientos presentados en el primer capítulo de esta investigación:

Cuestionamiento 1: ¿Puede, el modelo de gestión de los recursos hídricos de Brasil, ser considerado adecuado a su realidad social, política y económica? ¿Será posible armonizar su estructura descentralizada de nación federada — con tres niveles de autonomía política — con otros niveles deliberativos, sin que haya problemas político-institucionales que puedan interferir en la eficacia de la gestión de un importante recurso natural, como es el caso del agua?

La presentación de las experiencias de São Paulo, Rio Grande do Sul y de Bahia, con algunas contribuciones de entrevistados de otros estados, permitió identificar lo difícil que es llevar a cabo la gestión de los recursos hídricos en Brasil, a partir de una base conceptual y organizacional unificada para toda la nación.

No se puede aplicar la política hídrica nacional en todo el país, de modo homogéneo, debido a la diversidad cultural, política, histórica, a los diferentes intereses regionales, entre otros aspectos. Donde se tiene disponibilidad hídrica no se pueden prever los mecanismos de organización social en los mismos moldes de donde hay escasez hídrica.

En los diversos rincones de un país de dimensiones continentales, sometidos a diferentes climas (ecuatorial, tropical, subtropical y semiárido), se encuentran diversas realidades, rurales y urbanas, con áreas de concentraciones poblacionales y actividades económicas, que ejercen distintas presiones sobre los recursos hídricos. Además de estos aspectos, se resalta la historia y la cultura, que son cruciales para la comprensión de la Administración Pública y para la manera de tratar las aguas. Lo que se quiere decir es que existen varios “Brasiles”: de la Amazonia al semiárido; de la Zona Costera a la Meseta Central (“*Planalto Central*”); de los “Pampas” al Pantanal, con gran diversidad desde el punto de vista físico, biótico, sociocultural y económico.

Debido a la estructura instituida por el SINGREH, el modelo de gestión no incluye la libre organización de la sociedad para hacer la gestión de las aguas. Exceptuándose el caso de Ceará, donde se viabilizó el mecanismo de la *asignación negociada del agua*, mecanismo no previsto en ley, no se ve espacio para que el proceso participativo se estructure de modo distinto del previsto en la Política Nacional de Recursos Hídricos.

De hecho, las directrices de esta política dicen que debe darse *la adecuación de la gestión de los recursos hídricos a las diversidades físicas, bióticas, demográficas, sociales y culturales de las diversas regiones del país*⁵⁴⁹. Sin embargo, con la rígida estructura definida en el SINGREH, aunque con el tiempo puedan ser contempladas estas peculiaridades regionales, hay una fuerte inhibición para que la sociedad se organice y lleve a cabo la gestión de este bien de la manera que le parezca más plausible. Los mecanismos de participación están previstos en los términos de la Ley n° 9.433/97 y, sólo a lo largo de los años, se harán las necesarias alteraciones que contemplen las particularidades regionales y locales.

Considerando que la política hídrica nacional se estructuró a partir de los supuestos defendidos en los eventos internacionales de recursos hídricos, y que numerosos países están buscando salidas para resolver sus problemas relacionados con las demandas por recursos hídricos, no se puede decir que sean de fácil aplicación las propuestas presentadas en estos eventos, ya que son necesarias numerosas alteraciones de orden legal, institucional, administrativas y un cierto tiempo para que estas alteraciones sean incorporadas al cotidiano de la Administración Pública.

Cumple destacar que muchos de los problemas encontrados en el transcurso de esta investigación, fueron también relatados en la experiencia española, que busca aplicar las disposiciones de la Directiva Europea para el Agua — Directiva 2000/60/EC, que se basa en los mismos supuestos defendidos internacionalmente.

Sea como sea, la identificación de cómo debe darse la gestión del agua para enfrentar la crisis mundial del agua, tendrá que pasar por ajustes en cualquiera que sea

⁵⁴⁹ Ver inciso III del art. 3° de la Ley n° 9.433/97.

el país en que se adopten supuestos internacionalmente defendidos, correspondiendo a cada uno de ellos hacer su lectura particular para enfrentar los problemas que vienen encontrando en la gestión de sus respectivas aguas dulces.

Todo indica que los ajustes requerirán mucho esfuerzo colectivo. Esto requiere mucho tiempo de confrontación y presión, hasta alcanzar un momento de acomodación y de razonabilidad en la implementación de esta política pública. De esta manera, el país se irá ajustando al modelo, así como el modelo pasará por alteraciones derivadas de las distintas realidades existentes en el país, transformándose en algo distinto de su concepción original.

Así, la adecuación vendrá con el tiempo, ya que poco más de una década de la institución de la Política Nacional de Recursos Hídricos (1997) es insuficiente para evaluar este proceso. En Francia, fueron necesarios 6 (seis) años de discusión del modelo y otros 10 (diez) años más de implantación.

En el caso de Brasil, este tiempo dependerá de muchos aspectos, pudiendo incluso ocurrir situaciones en que no se logre la implantación de esta política, más específicamente, lugares en los que la crisis del agua no se constituya en algo relevante. Por otro lado, esta política pública se perfeccionará, de forma irreversible, en áreas con muchos problemas de desequilibrio entre la demanda y la disponibilidad hídrica.

Cuestionamiento 2: ¿Se puede tomar la gestión pública de recursos hídricos en Brasil como un indicador de cómo se ha dirigido la Administración Pública brasileña en estos últimos años?

Sí, porque lo que ocurre con la gestión de los recursos hídricos es parte de un conjunto de acciones que pretenden dar más eficiencia a la Administración Pública, y no es una experiencia aislada de la implementación de una política pública específica. Así, la implantación de esta política, expone todas las facetas inherentes a este momento histórico que viene atravesando la Administración Pública en Brasil, que tiene repercusiones de las necesidades del mundo globalizado sobre los Estados Nacionales, como se destacó en el ítem 2.3.2 en el Capítulo II de este estudio.

Sin embargo, debe señalarse que la gestión de los recursos hídricos convive, simultáneamente, con un aparato conceptual, institucional e instrumental moderno, al mismo tiempo que convive con una maquina pública retrógrada y clientelista, hecho que siempre ocurrió en el transcurso de los grandes cambios que acontecieron a lo largo de la historia de la Administración Pública brasileña. Incluso existiendo esta dicotomía en la actuación de la maquina pública, no se puede dejar de recordar que se trata de una respuesta que el modelo de Estado pretende dar para poner en curso las reformas y los cambios, con el objetivo de colocar al país en condiciones de participar del conjunto de los países que adhirieron al mercado abierto.

En este sentido, la respuesta al Cuestionamiento 2 es positiva porque la gestión pública de recursos hídricos en Brasil puede tomarse como indicador de cómo ha sido direccionada la Administración Pública en Brasil en estos últimos años. En general, la cuestión participativa, el financiamiento de los cambios pretendidos, la manera como se utilizan los recursos financieros obtenidos por la cobranza de recursos que garantizarán la implantación de la política, entre otros aspectos, se constituyen en situaciones comunes a otras políticas, ya que ellas fueron calcadas a las reglas esbozadas en 1995, cuando se definió el modelo de Estado y sus prioridades, con la inserción de las agencias, entre otras reglas para toda la Administración Pública Brasileña.

Cuestionamiento 3: ¿Se constituye la gestión participativa en un instrumento de progreso democrático o corre el riesgo de transformarse en un elemento de manipulación política?

Esa cuestión se refiere a los procesos participativos utilizados en la implementación de la política pública, en un país con poca tradición democrática y si los mismos están contribuyendo para el fortalecimiento de la democracia brasileña.

La gestión descentralizada y participativa ha despertado gran interés en los segmentos involucrados en la utilización de las aguas. La sociedad civil cree en esta forma de llevar a cabo la gestión de los recursos hídricos y tiene la gran esperanza de que puedan obtenerse mejores resultados.

El rescate de la ciudadanía, la participación en la implementación de políticas públicas, la rápida deliberación sobre conflictos que le conciernen, han sido los grandes beneficios que la sociedad ha computado en favor de esta nueva forma de administrar los recursos hídricos. Esto cuenta mucho para una población que sufrió el *déficit* democrático durante las dos décadas de Dictadura Militar (1964 a 1985). Así, la ampliación de los espacios de participación social ha sido una conquista de la sociedad brasileña, apoyada por la nueva institucionalidad defendida en los encuentros internacionales de gestión ambiental y de los recursos hídricos.

La densa intervención sobre los recursos hídricos ha generado la crisis del agua. Los nuevos espacios institucionales creados han contribuido a mitigar esta crisis, sin embargo, de forma aún no satisfactoria.

Hay gran desconfianza entre los actores, principalmente del Poder Público, que se ha minimizado con la creación de reglas claras para que las oportunidades sean las mismas para todos, y este hecho ha demandado muchas horas de dedicación de los miembros de los órganos colegiados.

Aunque haya sido expuesto que la gestión de los recursos hídricos no es tan democrática en que se dice, la “democracia de las aguas” ha estado sirviendo de gran aliento para los segmentos involucrados, ya que fue instituida la oportunidad de minimizar o solucionar conflictos y compartir las preocupaciones con aquellos que buscan resolver sus problemas. Las palabras que proclaman el estado de ánimo de esta gestión fueron sintetizadas, de una manera positiva, a través de las siguientes expresiones: “en desarrollo”; “razonable y promisor”, “en proceso de implementación correcto”.

En el caso específico de la gestión de los recursos hídricos, todo indica que la crisis del agua ha sido el motor para la implementación de los procesos participativos, a través de las instancias y canales democráticos, pudiendo decirse, en el caso de este estudio, que entre todas esas expresiones mencionadas sobre los tipos de democracia

que se encontraron en la literatura⁵⁵⁰, parece que se adecuaría el tipo de democracia denominado “democracia de conflictos”⁵⁵¹, mediante la cual los conflictos o los disensos son institucionalizados y constituidos como derechos, reconocidos y respetados.

Debido a la desconfianza existente entre los actores, es necesario que garanticen las mismas oportunidades a todos los participantes, a través de mecanismos que buscan el establecimiento del consenso, una nueva contractualidad, en que la burocracia, aún más ampliada que la habitual, se constituya en parte fundamental del proceso gerencial⁵⁵².

Esta situación difiere sustantivamente de lo que se vio en el Tribunal de Aguas de Valencia, donde la confianza entre los regantes permite que la oralidad sea suficientemente capaz de tornar pleno el proceso participativo, en razón de la simplicidad que proviene de la solidaridad y de la cohesión existente entre los actores, a través de defensa llevada a cabo directamente por el denunciado, utilizando el lenguaje local para comunicarse. Esto se traduce en una mayor rapidez y en menores costos.

Las experiencias de gestión de las presas de Ceará y del río Turia muestran como la consideración de la cuestión cultural es esencial para lograr buenos resultados en esta gestión descentralizada y participativa. Se constata que cuando predominan los aspectos técnicos (tecnocracia) sobre la experiencia, hay gran dificultad en la obtención de buenos resultados, porque se pierde la capacidad de alterar la realidad. Puede citarse como ejemplo el caso de los planes de recursos hídricos que, por su carácter técnico, terminan no teniendo su contenido apropiado para quienes deliberan en los órganos colegiados de recursos hídricos, convirtiéndose más en pieza de carácter histórico que en un instrumento de gestión de primera línea, como se verificó a lo largo de las entrevistas cualitativas realizadas en el transcurso de este estudio.

⁵⁵⁰ En el ítem 3.2.1. del Capítulo III de esta investigación se destacaron los adjetivos que califican las diversas democracias: incipiente, imperfecta, incompleta, dirigida, limitada, de masa, conservadora, restringida, posible, responsable, de conflicto, de votantes, de las élites, e incluso, “sin pueblo”.

⁵⁵¹ Ese tipo de democracia fue mencionada por WEFORT (*op. cit.*).

⁵⁵² Se destaca que esta nueva contractualidad expande la demanda de nuevas instituciones. Para apoyar el funcionamiento del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas — que se tenga el funcionamiento de los órganos colegiados, fueron instituidas otras organizaciones de apoyo, a ejemplo del Foro Nacional de la Sociedad Civil — FONASC, para apoyar a las Organizaciones Civiles, y el Foro Nacional de los Órganos Gestores de los Recursos Hídricos — FNOGA. Todo esto genera más demanda por organización social.

Se observa a lo largo de este estudio que donde hay crisis, debido al desequilibrio de la balanza entre la demanda y la disponibilidad hídrica, es más fácil encontrar la comprensión de los involucrados y una actitud proactiva con el fin de resolverla, con o sin conocimiento técnico. Fuera de la situación de crisis, la falta de entendimiento predomina y cada uno trata de tener ventaja sobre el otro. Así, *crisis* y *democracia* son conceptos que caminan juntos y se complementan.

En cuanto a la manipulación política, se demostró que se produce, sea por el Poder Público o por los otros sectores involucrados en la gestión de los recursos hídricos. No obstante, esto fue considerado por la mayoría de los entrevistados como el ejercicio de la defensa de intereses legítimos de los segmentos involucrados. Se demostró, sin embargo, que la manipulación por los políticos o político-partidista es rechazada en el ambiente de los órganos colegiados, pudiendo afirmarse que existe un blindaje contra ese tipo de influencia partidista.

Cuestionamiento 4: ¿Existen avances económicos, sociales y ambientales visibles a partir de la adopción de la nueva política pública de aguas de Brasil, con base participativa?

De hecho, parece claro que el producto de todo el esfuerzo colectivo se transformará en respuesta para el desarrollo socioeconómico de la sociedad. Sin embargo, no se sabe cuándo ocurrirá y con qué variables se puede contar para definir el futuro de estos beneficios sociales y económicos.

Para que los efectivos beneficios ambientales y económicos ocurran y materialicen todo el proceso de gestión de los recursos hídricos, existe la necesidad de conseguir otros tipos de beneficios, que por el momento se constituyen en beneficios intangibles y no materializados como, por ejemplo, los beneficios sociales y de la mejora del proceso participativo. Estos dos tipos de beneficios vienen teniendo lugar, siendo que, en este momento histórico, se constata que los beneficios intangibles, aunque no son mensurables, han prevalecido sobre los demás, lo que muestra que el proceso se encuentra en un estado embrionario, con la necesidad de muchos ajustes, que requieren muchos años para ser viabilizados (de orden político, estructural, legal, institucional, entre otros).

Cuestionamiento 5: ¿Existe la posibilidad de eficacia de esta nueva política pública en Brasil, inspirada en un modelo de gestión participativa, instituido a partir de presiones y demandas de un mundo globalizado?

Brasil está en un momento en que debe pasar por una nueva revisión del modelo de estado, ya que los supuestos de la Reforma del Estado Brasileño, de 1995, no atienden ya a la actual forma de llevar a cabo la Administración Pública. Aunque no haya formalmente ningún documento que exprese su inclinación actual, puede constarse que el Poder Público está re-direccionándose nuevamente hacia el modelo de Estado Intervencionista, verificándose ya indicios en este sentido. Un reciente estudio se atreve a calificar a este Estado como “Nuevo Estado Desarrollista”⁵⁵³.

Este nuevo estado desarrollista establece numerosas políticas, le crea cada vez más responsabilidades a la Administración Pública, aumenta los costos del aparato administrativo y reduce su eficacia, aunque busque eficiencia en los segmentos que se encuentran más presionados por el mundo global. Busca, al mismo tiempo, priorizar cuestiones de cuño social, a través de mecanismo de transferencia de renta.

Aunque se observa un gran esfuerzo del Poder Público para responder a la crisis mundial del agua, todavía no se verificó el debido fortalecimiento de los órganos gestores de recursos hídricos.

Se agregan a esto las grandes dificultades encontradas en las relaciones intergubernamentales — RIG derivadas del federalismo que se adopta en el país, cuyas cuestiones se prolongarán, además, durante algunas décadas (en el mejor de los casos).

Aunque hayan sido señalados muchos avances, no se puede dejar de relatar que muchos han sido los problemas con relación a la gestión participativa de los recursos hídricos y estas dificultades recaen sobre la forma en que el Poder Público se ha posicionado frente a este proceso.

⁵⁵³ La Tesis de Doctorado de Aloizio Mercadante, en Ciencias Económicas de la Universidad Estadual de Campinas — UNICAMP, defendida el 17 de diciembre de 2011, denominada “*As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*”. Se trata de la tesis defendida por el Ministro de Educación, del Partido de los Trabajadores — PT, en su estudio académico en el que apunta la nueva tendencia del Estado brasileño. Revista Época, Edición 720, 5 de marzo de 2012 (p. 50-58).

Hasta ahora, la falta de implantación de los instrumentos de la política hídrica⁵⁵⁴ y la brecha en el funcionamiento del SINGREH, especialmente la falta de implantación de las Agencias de Agua (de cuenca), ha hecho que todo se mantenga de modo incompleto y sin visibilidad para la sociedad en general.

No se debe olvidar que existe la necesidad de preparar a los participantes en cuestiones técnicas, a los cambios de comportamiento y al estado de ánimo que la Nueva Administración Pública requiere. Además, no se puede dejar de recordar que la sociedad no consigue salir de la pasividad en la que se encuentra frente al Estado, esperando que venga de él la respuesta y las acciones para realizar el bien común, como históricamente sucede.

En este sentido, caso que quiera hacerse una simple comparación con la experiencia del Tribunal de Aguas de Valencia, hay una gran diferencia entre la postura del Poder Público para llevar a cabo la gestión participativa de las aguas del río Turia, en España, y en Brasil. Mientras el Poder Público se limita a establecer el reconocimiento de los mecanismos de control establecidos por los regantes del río Turia (la forma de organizarse, las reglas de funcionamiento con la definición de penalidades), en Brasil, todo el proceso participativo está bajo la supervisión y el control del Poder Público.

Cabe mencionar que esta comparación es sólo una forma de subrayar la independencia de gestión de la sociedad frente al Poder Público, hecho éste interesante en los casos en que haya gran identidad histórico-cultural, como ocurre en la gestión de las aguas y canales del río Turia. Se señala que este modelo no se aplica, y no consigue viabilizarse, ni incluso como una forma de realizar la gestión de los recursos hídricos en la propia España, ya que hay pocos lugares donde es posible llevar a cabo este tipo de gestión milenaria. Se concluye, por lo tanto, que la historia y la cultura son esenciales cuando se quiere encontrar una respuesta a las alternativas locales de gestión de las aguas, en lugar de establecer la obligación de cumplir con las normas comunes para

⁵⁵⁴ Instrumentos de la política hídrica: de planificación (planes de recursos hídricos y encuadramiento de los cursos de agua), de control (otorgamiento), económicos (la cobranza) y de apoyo técnico (sistema de informaciones).

toda la nación, como ocurre en Brasil, aun siendo un país con gran diversidad histórica y cultural.

Se considera que, aun siendo descentralizada y participativa, la conducción de este proceso, en Brasil, está centrada en el Poder Público (federal, estadual/distrital) que retiene el dominio público de las aguas y controla la agenda de los órganos colegiados. Así, depende del interés del Poder Público la continuidad del proceso participativo, ya que en sus alternancias administrativas, él puede ser interrumpido y desmantelado. Ante tales situaciones habituales de esta naturaleza, se han comprobado algunos descréditos sobre los procesos participativos.

Aunque los principales actores involucrados en la gestión participativa de las aguas hayan quedado extremadamente incómodos con el nivel de participación del Poder Público en la conducción del proceso participativo, en general, se observa cierta pasividad de la sociedad frente al Poder Público, que además espera del mismo la solución de sus problemas.

Sin embargo, esta situación no ocurre en los casos en los que hay una concentración de actividades económicas y poblacionales, con capital social elevado para llevar adelante el proceso participativo. En estos casos, como se verificó especialmente en São Paulo y en Rio Grande do Sul, todo indica que el proceso de gestión participativa de los recursos hídricos es irreversible. No obstante, no se puede decir lo mismo en partes del territorio nacional donde faltan estos requisitos, verificándose que, en todo momento, el proceso participativo sufre graves contratiempos con la discontinuidad administrativa, perdiéndose, muchas veces, todo el trabajo realizado durante años.

No obstante existan numerosos problemas, no se puede dejar de reconocer que se apostó en el Estado para la dirección de este proceso. De hecho, a pesar de que él viene pasando por tantas dificultades, puede garantizarse que está más fuerte que nunca. La crisis atribuida al Estado deriva del desajuste que existe entre su situación anterior, de centralizador de decisiones, a una nueva situación en la que debe ser un orquestador que agiliza los procesos de atendimento a las demandas del mundo global (especialmente para quien entró en el mercado abierto, como es el caso de Brasil).

De hecho, el mundo global apuesta en el Estado como inductor de políticas de interés en sus fronteras. Dentro de sus límites están garantizados los derechos, los deberes y la seguridad jurídica que el capital precisa para crecer y prosperar. En este sentido, la Administración Pública tiene un papel relevante, porque a través de sus instituciones y prácticas, viabiliza todo lo que se espera de ese Estado Nacional en el nuevo milenio.

Por esta razón, no se puede dejar de reconocer que, al final, no existe sólo el control de la sociedad sobre el Poder Público, como parece ocurrir con la ampliación de los mecanismos democráticos, sino, principalmente, el control del Poder Público sobre la sociedad, ya que es él quien conduce la pauta y la agenda política del mundo global en su territorio.

Así, aunque el Poder Público se encuentre con poca capacidad de respuesta, debido a su inadecuación al nuevo momento histórico, le cabe dar soluciones rápidas en aquello que interesa a las exigencias del mundo global. Garantizar la gobernabilidad e instituir mecanismos de resolución de conflictos se encuentran en el elenco de estos objetivos. Así, dentro de la política nacional de recursos hídricos, estos mecanismos están diseñados y funcionando, especialmente donde los problemas existen, razón por la cual, puede decirse que el Estado ha venido desempeñando su papel.

Al mismo tiempo que se amplían los espacios de participación social, el Poder Público corre el riesgo de no cumplir con lo que se le demanda, circunstancia que puede generar ingobernabilidad, frente al gran volumen de reclamaciones. Sin embargo, como los mecanismos están instituidos, las prioridades se establecerán en conjunto con los actores involucrados, teniendo que aguardar la pauta socialmente establecida.

Con respecto a la continuidad de los procesos participativos en un mundo globalizado, cuyas demandas van más allá de los intereses de los “nacionales”, permanece la duda acerca de cómo deberá ser su continuidad. Se considera que esto depende de la demanda mundial por *commodities* y cómo responderán los actuales modelos de sustentabilidad y racionalidad vigentes, si se acelera aún más el proceso de exploración y consumo de los recursos naturales, en Brasil o en cualquier parte del mundo, en que el mercado abierto encuentre espacio para expandirse.

No se sabe tampoco cuánto tiempo los recursos hídricos de las Regiones Norte (Amazonia) y Centro Oeste (donde el agro-negocio se encuentra en fase avanzada de implantación) resistirán a esta presión y conseguirán mantenerse en situación de “reserva” para necesidades futuras. En este caso la situación será difícil de controlar, porque, en razón del vacío demográfico existente en esas dos regiones brasileñas, será pequeña la capacidad de la población local para interferir en su defensa, verificándose en este caso, una gran vulnerabilidad en los locales en que la participación social tendrá poco efecto en este control social.

Sin embargo, algo es cierto: un país de grandes dimensiones continentales siempre estará en la mira de la exploración de sus recursos naturales, como ha ocurrido desde el descubrimiento de Brasil por Pedro Alvares Cabral, en 1500, en la condición de colonia portuguesa, momento en que comenzó, también, el “proceso de globalización”, resultante de las grandes navegaciones.

Fue en este contexto en el que surgieron los varios ciclos que formaron parte de la historia económica del país, con la exploración de la madera de *pau-brasil*, de la caña de azúcar, del oro, del caucho, e incluso, de la transformación de las materias primas por la industria. De hecho, si se observa por este ángulo, nada ha cambiado desde el principio de la historia de Brasil hasta los días actuales, ya que continúa en el papel de proveedor de materias primas y siempre se comprometió con la “modernidad” de los procesos, en las diversas épocas.

Observando el problema por una óptica interna, hay que garantizar que el pueblo brasileño no sea privado de sus bienes, correspondiéndole decidir cómo utilizarlos en aras de su mejor calidad de vida. En la óptica externa, la lógica consiste en *quien tiene, debe compartir* porque, más que nunca, el mundo se ha vuelto pequeño y todo está conectado, pareciendo no admitirse ese tipo de “egoísmo” de quien tiene y no comparte. De este mismo modo fue entendida la cuestión del trasvase de las aguas del río Ebro, hecho que motivó la paralización del Plan Hidrológico Nacional — PHN y el empeño de las Comunidades Autónomas de asumir aspectos que le conciernen, entrando en conflicto con cuestiones que involucran interés nacional, como se señaló en el ítem 4.5.4.1. del Capítulo IV de esta investigación.

En este mismo sentido, no se puede dejar de mencionar el trasvase del río São Francisco que ocasionó el enfrentamiento entre los hermanos “*nordestinos*”: los que no querían el trasvase eran vistos como egoístas por parte de aquellos que esperaban por las aguas prometidas de este río.

El concepto “*técnicamente inocente*” de la cuenca hidrográfica es el mejor ejemplo de cómo sucede esto. Al superponerse los límites de las cuencas hidrográficas a los límites político-administrativos, históricamente consagrados, aunque sea la mejor forma de planificar el uso racional del agua, no se puede dejar de ponderar que promueve la quiebra del concepto de autonomía (en el caso de cuencas internas al país) y de soberanía (en el caso de cursos de agua que se insertan en el territorio de varios países), en la medida en que, los que se encuentran aguas abajo, tendrán derecho a interferir en las unidades político-administrativas que se encuentran aguas arriba, debido a los usos del agua promovidos en el alto curso de los ríos que integran la respectiva cuenca.

Frente a esta ponderación, está claro, que administrar agua significa, en definitiva, administrar territorio, por lo tanto el concepto de cuenca hidrográfica se torna importante cuando se desea compartir las aguas de *quien tiene* con *quien no tiene* este bien. En este contexto, las palabras “compartir”, “democracia” y “negociación” parecen ser las consignas en el mundo capitalista moderno.

Por esto, y por muchos otros mecanismos de la misma especie, se promueve el equilibrio de la demanda por el uso del agua en las diferentes escalas geográficas (local, regional, nacional y mundial). No sin razón, se percibió la existencia de gran diferencia de abordaje cuando se sale del tamaño del comité para los estados brasileños y, de éstos, para el nivel nacional, cuando se trata del arbitraje de conflictos. Asimismo, se puede decir que hay una gran diferencia de intereses entre el plano nacional y el internacional/global.

Al mismo tiempo que se habla de sostenibilidad, por otro lado, se avanza sobre los recursos hídricos (y otros recursos naturales) que, en el caso concreto, se lleva a cabo mediante la utilización del agua, que no es exportada *in natura*, mas viaja

embutida en los productos elaborados en el país, como ocurre, por ejemplo, con el agro-negocio, con los productos industriales, entre otros.

Saber si la democracia y los procesos participativos serán capaces de garantizar la gobernabilidad, en un contexto de expansión del capitalismo, requiere que se tenga conocimiento de numerosas variables aún desconocidas.

Es necesario saber, con qué capital social contará Brasil para hacer valer sus necesidades frente a las demandas externas. La democracia está siendo una buena salida para un país que siempre ha luchado para conquistarla y es notoria la admiración de todos los que participan del proceso de gestión de los recursos hídricos por la posibilidad de administrarlos de esta manera, incluso con los desgastes que vienen enfrentando.

Con respecto a las demandas externas, en principio, parece no haber facilidad de identificación con quién se tendrá interlocución (*la soledad individual*). En principio, parece que se trata de una interlocución imposible, con quien no se conoce y está muy distante. Sin embargo, aunque se tenga esta impresión, los mecanismos institucionales creados por el SINGREH, que creó los órganos colegiados de recursos hídricos, colocan estos actores, frente a frente, cada uno mirando al otro, cuyos rostros se encuentran lado a lado, en las reuniones de los órganos colegiados, identificados por cualquiera de las partes que integran la tríada responsable por la gestión descentralizada y participativa de las aguas en Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABAR — ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS AGÊNCIAS DE REGULAÇÃO (2003). *Fortalecimento do Estado*, maio, 67 p. www.abar.org.br

ABERS, Rebecca Neaere (2010). *Água e Política: atores, instituições e Poder nos organismos colegiados de Bacia Hidrográfica no Brasil*. Organização Rebecca Neaera Abers. São Paulo: Annablume. 248 p.

ABRIL (2008). *Almanaque Abril 2008*. Ano 34, São Paulo: Editora Abril, 730 p. (edição fechada em 21 de dezembro de 2007).

ABRUCIO, Fernando Luiz (1997). O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 52 p. *Cadernos Enap* n. 10.

ABRUCIO, Fernando Luiz (1999). Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.), Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 173-199.

ACHARD, Diego & FLORES, Manuel (1997). *Gobernabilidad: un reporte de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, p.23-56.

AGUILLAR, Fernando Herren (1999). *Controle Social de Serviços Públicos*. São Paulo: Editora Max Limonad, 302 p.

AGUILAR VILLANUEVA, Luís F. (2000). Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al Comienzo del Siglo XXI. México: Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública- CNCPyAP. *Enlace*. Nº 51. Nueva Época p.11-30.

AGUILERA KLINK, Federico (1999). Hacia una nueva economía del agua: cuestiones fundamentales. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: Institución “Fernando el Católico” 14-18 de julio de 1998, p. 49-65.

AGRANOFF, Robert. *Intergovernmental Policy-Making* (1992). Grythyttan, Sweden: Papel presentado al Simposio Transition in Public Administration. Orebro University,

AYUNTAMIENTO DE VALENCIA (1997). *El Tribunal de las Aguas*. Textos de Daniel Sala, Valencia: Fundación Valencia III Milenio & UNESCO, 50 p.

ALMERICH, José Manuel & JARQUE, Francesc (2002). *La Tierra, L'Aigua, L'Home: l'horta de València*. Valencia: Generalitat Valenciana, diciembre.

ALTMAN, David & CASTIGLIONI, Rossana (2000). ¿De qué hablamos cuando hablamos de Gobernabilidad Democrática? *DHIAL* - Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. *Magazine n.9*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Biblioteca de Ideas IIG.

AMIN, Samir (2000). La Política Económica Del Siglo Xx. In. *El Viejo Topo*, Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural. Extra diciembre, n. 146-147, p. 25-33.

ANA — Agência Nacional de Águas (2009). *Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil 2009*. Agência Nacional de Águas. Brasília: ANA. 204 p.
<http://conjuntura.ana.gov.br/>

ANDERSON, William (1960). *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ARBÓS, Xavier & GINER, Salvador (1996). *La Gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo Veintiuno de España Editores S.A. Madrid. p. 1-112.

ARISTOTELES (2001). *Política: texto integral*. Tradução Torrieri Guimarães. São Paulo: Martin Claret, 272 p.

ARRETCHE, Marta T.S. (1996). Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo: ANPOCS n. 31, ano 11, junho de, p. 44-66.

ARROJO, Pedro & NAREDO, José Manuel (1997). *La gestión del agua en España y California*. Bilbao: Bakeaz & Coagret. Colección Nueva Cultura Del Agua, 8.

AVELAR. Lúcia (2000). Brasil: élites política, electorado y perspectivas de la democracia en la década venidera. Madrid: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* — *Reis. N.º. 92* (Oct. - Dec.), p.113-137.

AZAMBUJA, Darcy (1986). *Teoria Geral do Estado*. Rio de Janeiro: Globo. 397 p.

BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. V. I, Madrid: Editorial Tecnos, 356p.

BAHIA ANÁLISE & DADOS (1998). ONGS. Salvador: SEI, V. 7, n. 4, Março. 211 p.

BAHIA/SEMARH (2005). *O desafio das águas: SRH – Superintendencia de Recursos Hídricos 10 anos*. Salvador: Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Baha/SEMARH. 124 p.

BANCO MUNDIAL (1994). *La ordenación de los recursos hídricos. Documento de la política del Banco Mundial*. Washington D.C. 158 p.

BAÑON, Rafael M. & CARRILLO, Ernesto (1997). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial, S. A.

BAÑON, Rafael M. (1997). Los Enfoques para el Estudio da la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales. In *La Nueva Administración Pública*. Rafael Bañon y Ernesto Carrillo (comps.) Madrid: Alianza Editorial. p. 17 – 50.

BARROSO, João Rodrigues coord. (1999). *Globalização e Identidade Nacional*. São Paulo: Atlas, p. 65 - 97.

BARROSO, Luis Roberto (2004). Apontamentos sobre as Agências Reguladoras. In: *Direito e Regulação no Brasil e nos EUA*. Marcelo Figueiredo (org.). São Paulo: Malheiros Editores e Fundação Armando Álvares Penteado, p. 87-109.

BARSA Planeta Internacional (1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009). *O Livro do Ano*. São Paulo: Barsa Planeta Internacional Ltda.

BARTH, Flavio Terra (2002). O modelo de gestão de recursos hídricos no Estado de São Paulo. In: *Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual*. Antonio Carlos de Mendes Thame (org.). São Paulo: IQUAL Editora , p. 17- 30.

BARTOLMÉ NAVARRO, José Luis (1999). El agua, dominio público jurídico y bien público económico: coincidencias y divergencias de sus conceptos. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: Institución “Fernando el Católico” 14-18 de julio de 1998, p. 685-695.

BARZELAY, Michael & O'KEAN, José María (1989). *Gestión Pública Estratégica. Conceptos, Análisis y Experiencias: el caso IPIA*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. 113 p.

BARZELAY, Michael (1998). La reforma de la Administración Pública: un enfoque de políticas (con referencia a los países de la OCDE). *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Reforma y Democracia*. Caracas: CLAD. N° 10, p. 113-128.

BARZELAY, Michael (2001). *The New Public Management: improving research and policy dialogue*. Berkeley: University of California Press.

BEAUMONT ARISTU, María José (1999). Participación de la sociedad civil en la gestión del agua y sus límites: fuente de conflictos sociales y políticos. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: Institución "Fernando el Católico" 14-18 de julio de 1998, p. 531-565.

BELLAVISTA, Joan (1999). Políticas de Investigación y Desarrollo y Sociedad Civil. In: *¿Existe Sociedad Civil en España?: responsabilidades colectivas y valores públicos*. Joan Subirats (editor). Madrid: Fundación Encuentro, p. 295-325.

BENNET, Robert J.(ed) (1990). *Decentralization, Local Governments, and Markets: Towards a Post-Welfare Agenda*. Oxford: Clarendon.

BENTHAM, J. (1979). *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Londres: University of London/The Athlone Press.

BETHELL, Leslie (2002). Política no Brasil: de eleições sem democracia a democracia sem cidadania. In *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro – dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Leslie Bethell (org.). Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 9 - 44.

BID. Banco Interamericano de Desarrollo (1996). *Modernización del Estado y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*. Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Washington: BID, 20 p.

BLAS, Asier & IBARRA, Pedro (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos de Trabajo de Hegoa* n° 39. Con un Apéndice de Carlos Askunze. Bilbao: Lankopi. Enero 2006. 44 p.

<http://www.cabildodelanzarote.com/participacion/asierblaspedroibarra.pdf>

BOBBIO, Norberto (1992). *A Era dos Direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 217 p.

_____ (1992a). *Estado, Governo e Sociedade. Para uma teoria geral da política*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 173 p.

_____ (1994). *O Conceito de Sociedade Civil*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal. (Biblioteca de Ciências, v. n.23).

_____ (1997). *Liberalismo e Democracia* Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Editora Brasiliense, 100 p.

_____ (2002). *O Futuro da Democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra Pensamento Crítico, 63.

BOBBIO, Norberto et al. (2001). *Dicionário de Política*. Brasília: UNB.

BOEKER, Paul H (org.) (1995). *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Tradução Eduardo D Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 204 p.

BORGUETTI, Nadia; BORGUETTI, José R. & ROSA FILHO, Ernani (2004). *Aquífero Guaraní: a verdadeira integração dos países do Mercosul*. Patrocínio da Fundação Roberto Marinho e Itaipu Binacional. Curitiba, 214 p.
<http://www.oaquiferoguarani.com.br/05.htm>

BORON, Atílio (1994). *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 272 p.

_____ (1998). A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: *Pós-neoliberalismo: as Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Emir Sader e Pablo Gentili (orgs.). Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 63-118.

BORON, Atílio et al. (2004). Os “novos Leviatãs” e a polis democrática: neoliberalismo, decomposição estatal e decadência na América Latina. In: *Pos-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia!* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, p. 7 - 67.

BOZEMAN, Barry (coord.) (1998). *La Gestión Pública. Su Situación Actual*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A C, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica.

BOZZI, Sônia Ospina (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. In: *Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 52, n. 1 (jan-mar). Brasília: ENAP, p. 25-54.

BRANCO, Samuel Murgel (2000). *Água: origem, uso e preservação*. São Paulo: Moderna., 69 p. (Coleção Polêmica).

BRASIL. MMA-SRH (2001). Água: Desafio para o próximo milênio. Brasília: *Anais do seminário para discussão dos anteprojetos de lei para a criação da ANA e do SNGRH*, 27 de julho 1999.190 p.

BRASIL. SRH (2000). *Interfaces da Gestão de Recursos Hídricos: desafios da Lei de Águas de 1997*. Héctor Muñoz (org.), Brasília: Secretaria de Recursos Hídricos, 421.

BRASIL. MMA/ANA (2001). *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*. Rodrigo Flecha Ferreira Alves e Giordano Bruno Bontempo de Carvalho (org.), Brasília: Ministério do Meio Ambiente - MMA/Agência Nacional de Águas-ANA, 204 p.

BRASIL. ENAP (2001). *Inovações na Gestão Pública Federal. Balanço de cinco anos do Concurso organizado pela Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília: Pesquisa ENAP/Pesquisa ENAP, 154 p.

BRASIL. Casa Civil (2003). *Análise e Avaliação do papel das Agencias Reguladoras no Atual Arranjo Institucional Brasileiro*. Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial. Presidência da República. Brasília, setembro, 43 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1993). Uma Interpretação da América Latina: a Crise do Estado. In: *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo: n. 37, novembro, p. 37-58.

(1997). Una Reforma basada en la gestión aplicada a la Administración Pública de Brasil. In: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas-GAPP* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP, n.9, mayo-agosto, p.113-132.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1999 a). Reflexiones de un Reformador: la Reforma de la Constitución en el Brasil Democrático. In: *Revista Iberoamericana de*

Administración Pública-RIAP. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública - INAP. n. 3, julio-diciembre, p.107-134.

_____ (1999 b). Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Orgs. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink, Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 21-38.

_____ (2001). Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. In: *Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 52, n. 1 (jan-mar). Brasília: ENAP, p. 5-24.

_____ (2003). *Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula*. Editora 34, p. 454.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos & GRAU, Nuria Cunill (orgs.) (1999). *O público não-estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundacao Getulio Vargas, 498 p.

BREWER CARÍAS, Allan R (1998). El proceso de descentralización en América Latina: la perspectiva federal. In: *Revista Iberoamericana de Administración Pública-RIAP*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. julio-diciembre, p. 69-95.

BRUGUÉ, Quim & GOMÁ, Ricard (1998). Gobierno Local: de la nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. In: *Gobiernos Locales y Políticas Públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Quim Brugué, Ricard Goma (coords.). Barcelona: Ariel Ciència Política, p.15-23.

BRUGUÉ, Joaquim & GALLEGÓ, Raquel (2001). ¿Una administración pública democrática? In: FONT, Joan, *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 43-58.

BRUGUÉ, Quim; FONT, Joan & GOMÁ, Ricard. (2001) Consejos consultivos en Barcelona: un balance. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 111-124.

CABRAL, Bernardo (1998). *Tratados Internacionais de Recursos Hídricos*. Brasília: Senado Federal, Gabinete do Senador Bernardo Cabral, 186 p. (Caderno Legislativo nº. 003/98).

CALETTI, Sergio (2001). Sobre globalidades, democracia y autoritarismos. In: *Comunicação & Política. Pela integração latino-americana*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos - CEBELA, v. VII, n. 1, Nova Série, jan.abril, , p.151-163.

CAMARGO, Eldis & RIBEIRO, Emiliano (2009). A Proteção jurídica das Águas Subterrâneas no Brasil. In: *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Wagner Costa Ribeiro (org.). São Paulo: Annablume. Fapesp, CNPq, p. 155-173.

CAMPANHOLE, Adriano & CAMPANHOLE, Hilton Lobo (1989). *Constituições do Brasil*. São Paulo: Editora Atlas.

CAMPS, Victoria (1996). John Rawls: la justicia como libertad. In: RAWLS, John. *Sobre las Libertades*. Barcelona: Ediciones Paidós I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, p. 9 – 25.

CANALES ALIENDE. José Manuel (2001). Gobernabilidad y Gestión Pública. In: Blanca Olías de Lima Gete (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación S.A., p. 35-48.

CANOTILHO, J. J. Gomes (1998). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* 3^a. ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1414 p.

CARDOSO, Fernando Henrique (1988). Desenvolvimento Associado-dependente e Teoria Democrática. In: *Democratizando o Brasil*, Alfred Stepan (org.) Tradução Ana Luíza Pinheiro et al. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 443 – 482.

CARDOSO, Fernando Henrique (1993). *A Construção da Democracia: estudos sobre política*. São Paulo: Siciliano.

_____ (1994). *A Construção da Democracia: estudos sobre política brasileira*. São Paulo: Siciliano, 272 p.

_____ (1998). Notas sobre a Reforma do Estado. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: n. 50, março, p. 5-11.

CARRERA-FERNANDEZ, José & GARRIDO, Raymundo José (2003). *Economia dos Recursos Hídricos*. Salvador: EDUFBA, 458 p.

CAUBET, Christian Guy (2009). Os Contextos Normativos em Matéria de Águas Subterrâneas. In: *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Wagner Costa Ribeiro (org.). São Paulo: Annablume; Fapesp; CNPq, p. 213 - 237.

CHAUÍ, Marilena (2005). *Convite à Filosofia*. São Paulo: Ed. Ática, 424 p.

CEDRAZ, Milton (2003). *Gestão Sistêmica da Água: concepção, estruturação, operacionalização*. Salvador: edição do autor. 166 p.

CEIVAP — COMITE DE INTEGRACAO DA BACIA DO RIO PARAIBA DO SUL (1999). Programa Curso D'Água: Educação para a sustentabilidade da Bacia do Rio Paraíba do Sul. Andréa Carestiatto Cláudia Santiago de Abreu (orgs.). Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ, 243 p.

CEPAL (1990). Comisión Económica para América Latina y el Caribe . *Transformación productiva con equidad*. marzo, 192 p. (Series CEPAL nº 25).

CHEVALIER, J. & GHEERBRANDT, A. (1992). *O dicionário dos símbolos*. São Paulo: José Olympio.

CHRISTENSEN, Tom & LAEGREID, Per (2001). La nueva administraciona publica: el equilibrio entre la gobernanza política y la autonomía administrativa. In: *Revista do Serviço Publico*. Fundação Escola Nacional de Administração Publica. Ano 52, n. 2 (abr-jun). Brasília: ENAP, p. 69-110.

CLAD — Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Documento preparado pelo Conselho Científico do CLAD e aprovado pelo Conselho Diretivo do CLAD em 14 de outubro de 1998. 24 P. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>

COMITÊ ITAJAÍ; GTZ; COBAS (2002). *Cobrança pelo Uso da Água: uma proposta para a Bacia Hidrográfica do Rio Itajaí - Santa Catarina*. Blumenau: COMITÊ ITAJAÍ/GTZ/COBAS, 26p.

COELHO, Simone de Castro Tavares (2000). *Terceiro Setor: Um Estudo Comparado entre o Brasil e os Estados Unidos*. São Paulo: Editora SENAC. São Paulo.

COELHO, Maria de Fátima Chagas Dias (2001). A Mobilização Social para a Gestão das Águas e a Experiência da Primeira Conferência das Águas de Minas. In: *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*, Brasília: Ministério do Meio Ambiente/MMA, Agência Nacional de Águas/ANA, p. 79- 90.

COMIN, Alexandre (1996). Globalização y Dependência: los nuevos impases del desarrollo brasileño. In: Brasil: Potencialidad de los contrastes. *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales n. 14, Segunda Época. Seminário de Estudos Políticos Sobre Latinoamérica-SEPLA. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. Octubre, p. 41-49.

CONDE MARTINÉZ, Carlos (2001). Los procesos de innovación y cambio en la gestión pública de los países da la OCDE. In: Blanca Olías de Lima Gete (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación S.A., p. 370-395.

1º CONGRESO IBÉRICO SOBRE PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE AGUAS (1999). *El agua a debate desde La Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*: Congreso celebrado en Zaragoza: Institución “Fernando el Católico” 14-18 de julio de 1998, 888 p.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITO AMBIENTAL (2003). Direito, Agua e Vida. Law, Water and the web of life. *7º Congresso Inernacional de Direito Ambiental*, co-patrocinado pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo e pelo Instituto “O Direito por um Planeta Verde”. BENJAMIN, Antonio Herman (organizador/editor). São Paulo: Imprensa Oficial, 2 v.

CRESPO GONZÁLEZ, Jorge (2001). Una aproximación a la gestión pública comunitaria europea desde una perspectiva intergubernamental. In: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas-GAPP*. n. 20, enero-abril, Separata, Madrid: INAP, p. 107-117.

CROZIER, Michel (1989). *Estado Modesto, Estado Moderno: estratégia para uma outra mudança*. Tradução de J. M. Vilar de Queiroz. Brasília: Fundação Centro de Formação do servidor Público – FUNCEP, 200 p. (Coleção de Administração Pública).

CUNHA, Lúcia Helena de Oliveira (2000). Significados múltiplos das Águas. In: *A imagem das águas*. São Paulo: Hucitec. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Húmidas Brasileiras/USP, p. 15-25.

DALLARI, Dalmo de Abreu (2010). *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 314 p.

DAHL, Roberto A. (2001). *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 230 p.

DE HAAN, Jakob & SIERMANN, Clemens L. J. (1996). New evidence on the relationship between democracy and economic growth. In: *Public Choice*, Kluwer Academic Publishers, Printed in Netherlands: V. 86, n. 1-2, January 1996, p 175-198.

DEMO, Pedro (1995). *Metodologia Científica em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 293 p.

DERLIEN, H.U. (1996). Modernización Administrativa: ¿moderna, modernista, postmodernista? in: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas – GAPP*. Madrid: INAP, septiembre 1996-abril 1997, p. 13-25.

DEZALAY, Yves & GARTH, Bryant (1985). Merchants on law as moral entrepreneurs: constructing international justice from the competition for transnational business disputes. *Law and Society Review*. Ed. Law and Society Association 29, n. 1, p. 27 – 64.

DIAS, Genebaldo Freire (1999). *Elementos para Capacitação em Educação Ambiental*. Ilhéus: Editus, 186 p.

DIEGUES, Antônio Carlos (org.) (2000). *A imagem das águas*. São Paulo: Hucitec. Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Húmidas Brasileiras/USP, 207 p.

DÍEZ, Albert (2000). Una alternativa posible: unas cuantas palabras claves em torno al Presupuesto Participativo de Porto Alegre. Dossier In: *El Viejo TOPO*, Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural. Extra diciembre, n. 146-147, p. 40-41.

DINIZ, Eli. Governabilidade (1995). Democracia y Reforma del Estado: los desafíos de la construcción de un nuevo orden en Brasil en los años 90. In: *América Latina Hoy*. Revista de Ciencias Sociales. Madrid: Universidad Complutense de Madrid Octubre n.14, p. 13-21.

_____ (1996). Governabilidade, *Governance* e Reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. In: *Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Ano 47, n. 2 (mai-ago). Brasília: ENAP, p. 5-21.

_____ (1997). Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Eli Diniz e Sergio de Azevedo (org.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p. 19-53.

DINIZ, Eli & AZEVEDO, Sergio de (1997). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 425 p.

DOMINGUES, Antônio Felix & SANTOS, José Leomax dos (2002). Comitê de bacia Hidrográfica: uma visão otimista. In: *Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual*. Antonio Carlos de Mendes Thame (org.). São Paulo: IQUAL Editora, p. 65-75.

DOUROJEANNI R., Axel. & JOURAVLEV, Andrei S. *Procesos asociados a la gestión de cuencas*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, s.d., 6 p.

DRAIBE, Sônia Miriam (1997). A Política Social na América Latina: o que ensinam as experiências recentes de reformas? In: *Reforma do Estado e Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Eli Diniz e Sergio de Azevedo (org.). Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p. 213-258.

DUC, N. Tien (1992). O princípio francês da gestão das águas e a experiência da agência de água sena-normandia (seine-normandie). In: *Semana de Debates sobre Recursos Hídricos e Meio Ambiente*, Piracicaba. Atas do Seminário: Escola Superior de Agronomia Luiz de Queiroz, p. 41-48.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo (2000). Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales. In: *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*. Caracas: CLAD, n.18, octubre 2000, p. 77-96.

ECO, Humberto (1997). *Como se faz uma tese*. São Paulo: Editora Perspectiva, 170 p.

ELAZAR. Daniel J. (1989). Constituições nos Sistemas Federais. In: *Anais da Conferência Internacional Sobre Auto-organização dos Estados e a Democracia*. Salvador: Assembleia Legislativa. Assessoria de Comunicação Social, p. 19-29.

ELAZAR, Daniel J. (1991). *Handbook of Federal Systems of the World*. Londres: Longman,

ENGELS, Friedrich & MARX, Karl (2001). *Manifesto do Partido Comunista*. Petrópolis: Editora Vozes. Organização e Introdução de Marco Aurélio Nogueira e tradução de Marco Aurélio Nogueira e Leandro Conder. 151 p. (Coleção Clássicos do Pensamento Político, n. 24).

ESPAÑA (1998). *Libro Blanco del Agua en España. Documento de Síntesis*. Madrid: Gobierno Español. 4 de diciembre de 1998. 40 p.

ESPLUGA, Josep; BRUGUÉ, Quim & POMEROY, Melissa (2009). Política de agua con participación ciudadana: de la Directiva Europea a la experiencia catalana. In: *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (Marc Parés, coord.). Barcelona: Editorial Ariel, p. 399 - 418.

ESTEFANÍA, Joaquín (2001). *La Nueva Economía. La Globalización*. Barcelona: Editorial Debate S A, 250 p.

FAIREN GUILLEN, Victor (1988). *El Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia y su Proceso*. Valencia: Nuestras Instituciones, 2 p.

FAORO, Raymundo (2001). *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Editora Globo, 913 p.

FARIAS, Paulo José Leite (2005). *Água: bem jurídico econômico ou ecológico?*. Brasília: Brasília Jurídica, 532 p.

FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante & LEME, Alessandro A (org.). (2001). *Uso e Gestão de Recursos Hídricos no Brasil*. São Carlos: Rima Editora, 238 p.

FERLIE, Ewan et al. (1999). *A Nova Administração Pública em Ação*. Tradução de Sara Rejane de Freitas Oliveira; revisão técnica de Tomás de A Guimarães. Brasília: Ed. Universidade de Brasília. ENAP, 468 p.

FERNANDES, Ciro Campos Christ (2002). A Reforma Administrativa no Brasil: oito anos de implementação do Plano Diretor – 1995 – 2002. In: *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. [http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/cirochristo.clad\(lisboa\).pdf](http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/Terceiros-Papers/cirochristo.clad(lisboa).pdf)

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves (1995). *Constituição e Governabilidade: ensaio sobre a (in)governabilidade brasileira*. São Paulo: Saraiva, 142 p.

FIGUEIREDO, Marcelo (2004). Os Controles Políticos e Legais nas Agências no Ordenamento Jurídico Norte-Americano e o Princípio da Separação de Poderes. In: *Direito e regulação no Brasil e nos EUA*. Marcelo Figueiredo (org.). São Paulo: Malheiros Editores e Fundação Armando Álvares Penteado, p. 79-86.

FIORI, José Luis (1991). Reforma ou sucata: o dilema estratégico do Setor Público Brasileiro. In: *Economia do Setor Público: Textos para Discussão*, ano 6, n. 4, novembro 1991. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo. Instituto de Economia do Setor Público- IESP/FUNDAP.

FLYNN, Norman (1997). *Public Sector Management*. London: Prentice Hall. Harvester Wheatsheaf, 244 p.

FONT, Javier & RIVERO, Cristina (1999). Participación de la Sociedad Civil en el Desarrollo Estratégico Urbano y Territorial. In: *¿Existe Sociedad Civil en España?: responsabilidades colectivas y valores públicos*. Joan Subirats (ed.). Madrid: Fundación Encuentro, p. 363-406.

FONT, Joan (coord.) (2001). *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 242 p.

FONT, Joan & BLANCO, Ismael (2001). Conclusiones. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 219-235.

FONT, Joan & MEDINA, Lúcia (2001). Consejos ciudadanos en España: ¿un despilfarro europeo? In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p.153- 174.

FONT, Núria & SUBIRATS, Joan (2001). La participación pública en los procesos de Agenda 21 Local. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 185-200.

FORRESTER, Viviane (2001). *Una extraña dictadura*. Barcelona: ANAGRAMA Colección Argumentos. Traducción de Miguel Ángel Sánchez Férriz, 179 p.

FORTES, Alexandre (1996). Os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes. *Cadernos ABONG*. Sao Paulo: ABONG, n. 15 jul 1996, p. 21 -33.

FORUM NACIONAL DE COMITES DE BACIAS HIDROGRAFICAS & WWF - Brasil. (2005). *Reflexões e Dicas: para acompanhar a implementação dos sistemas de gestão de recursos hídricos no Brasil*. Francisco Carlos Bezerra e Silva et all (org.). Brasília 76 p.

FRANK, Beate (1999). *Uma abordagem para o gerenciamento ambiental da bacia hidrográfica do Rio Itajaí, com ênfase no problema das enchentes*. Florianópolis: Tese de

Doutoramento da Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. www.eps.ufsc.br/teses/beate/indice/index.htm

FUKUYAMA, Francis (2005). *Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI*. Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Rio de Janeiro: Rocco, 168 p. (Idéias Contemporâneas).

FUNDAÇÃO IBGE (1960 a 1995/1996). Censos Agropecuários do IBGE de 1960 a 1995/1996.

_____ (2000). *Censo Demográfico de 2000*.

_____ (2005). *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2005*.

_____ (2010). *Levantamento Sistemático da Produção Agrícola - LSPA para a safra de 2010*

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa_201002comentarios.pdf.

FUNDAÇÃO SERVIÇOS DE SAÚDE PÚBLICA-SESP (1981). *Manual de Saneamento*. Rio de Janeiro: SESP, 255 p.

FURTADO, Celso (1971). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 248 p.

_____ (1982). *O Brasil Pós-“Milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 152 p.

GANZELI, José Paulo (1993). A Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 7763 – 30. dez. 1991). In: *Política e Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Educação Ambiental, p. 63-70. (Série Seminário e Debates).

GARCÉS SANIGUSTÍN, Ángel (1999). Aspectos prácticos de la planificación y de la gestión institucional del agua. La gestión privada de intereses públicos. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: 14-18 de Julio de 1998. Institución “Fernando El Católico”, p. 775-782.

GARCÍA SOLANA, Maria José (2001). La posición del ciudadano: la noción del cliente. In: Blanca Olías de Lima Gete (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación S.A. p 292-315.

GARJULLI, Rosana (2001a). Experiência de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos: o caso do Ceará. In: *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*, Brasília: Ministério do Meio Ambiente/MMA, Agência Nacional de Águas/ANA, p. 107-118.

_____ (2001b). *Oficina Temática: gestão participativa dos recursos hídricos – Relatório Final*. Aracaju: PROAGUA/ANA, 95 p.

GARRIDO, Alberto & RAMÓN LLAMAS, M. *Gestão da água na Espanha: um exemplo de mudança de paradigmas*. http://translate.google.com.br/@translate?hl=xt-BR&langpair=en|pt&u=http://admin.cipa-aragon.ds/pub/documentos/documentos_CARRIDO-LLAMES_2-7_7b0a55ee&pdf&prev=/translate_s%3Fhl%3Dpt-BR%26q%3Dorganiza%25C3%25A7%25C3%25A3o%2Badministrativa%2Bde%2Bgest%25C3%25A3o%2Bdas%2B%25C3%25A1guas%2Bna%2BEspanha%26tq%3Dadministrative%2Borganization%2Bof%2Bwater%2Bmanagement%2Bin%2BSpain%26sl%3Dpt%26tl%3Den

GEF. PNUMA. OEA. Mecanismos para fortalecer a Rede Internacional de Recursos Hídricos - RIRH e disseminar experiências bem sucedidas, lições aprendidas e boas práticas em gerenciamento integrado de recursos hídricos na América Latina e no Caribe: projeto para a preparação e execução de mecanismos de difusão de lições aprendidas e experiências, na gestão integrada de recursos hídricos transfronteiriços na América Latina e Caribe - *Projeto DELTAmérica*. GEF - Fundo para o Meio Ambiente Mundial; PNUMA - Fundo para o Meio Ambiente Mundial. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Organização dos Estados Americanos - OEA. <http://conosur.rirh.net/ADVf/documentos/3MFRIRH.pdf>

GENRO, Tarso (1998). A Roupa Nova do Rei. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP n. 50, março, p. 41-53.

_____ (2000). El presupuesto participativo y la democracia. Dossier. In: *El Viejo TOPO*, Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural. Extra Diciembre 2000, n. 146-147, p. 42-65.

_____ (2002). A Crise da Democracia: direito, democracia direta e neoliberalismo na ordem global. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 189 p.

GIANNINI, M.S. (1986). *Il pubblico potere. Stati e amministrazioni pubbliche*. Bologna: Il Mulino.

GINER BOIRA, Vicente (1995). *Tribunal de Aguas de Valencia*. Valencia: Javier Boronat Editor, 91 p.

GOHN, Maria da Glória (1990). Conselhos Populares e Participação Popular. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, ano XI, n. 34, dez. 1990, p. 65 – 89.

GOHN, Maria da Glória (2000). *Teoria dos Movimentos Sociais: Paradigmas Clássicos e Contemporâneos*. São Paulo: Edições Loyola, 383 p.

_____ (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez. Coleção Questões da Nossa Época, v. 84, 120 p.

GOHN, Maria da Glória (2003). *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2. Ed. São Paulo: Cortez.

GOMÁ, Ricardo & FONT, Joan (2001). La democracia local: un mapa de experiencias participativas. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 61-76.

GOMÁ, Ricardo & REBOLLO, Oscar (2001). Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 201- 217.

GOMES, Severo Fagundes (1977). *Tempo de Mudar*. Porto Alegre, Editora Globo, 163 p.

GONÇALVES, Mário Jorge de Souza (2002). *Glossário de Hidrologia*. Salvador: Gráfica Santa Helena, 428 p.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado (1993). *Direito de Águas e Meio Ambiente: aspectos jurídico-ambientais do uso, gerenciamento e de proteção dos recursos hídricos. O aproveitamento múltiplo de recursos hídricos internacionalmente compartilhados*. São Paulo. Ícone Editora, 136 p.

_____ (2003). *Direito de Águas: disciplina jurídica das águas doces*. São Paulo: Atlas, 249 p.

GRUPPI, Luciano (1980). *Tudo começou com Maquiavel*. Porto Alegre: L & PM, p.7 e seguintes.

GUÉHENNO, Jean-Marie (2003). *O Futuro da Liberdade: a democracia no mundo globalizado*. Tradução Rejane Janowitz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 192 p.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro (1996). Brasil, ¿país del futuro? Reflexiones sobre la democracia brasileña. In: Brasil: potencialidad de los contrastes. *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales. n. 14, Segunda Época. Seminário de Estudos Políticos sobre Latinoamérica-SEPLA. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, octubre, 1996, p. 23-28.

GUIMARÃES, Paulo Cesar Vaz (1993). Financiamento para Gestão da Política Estadual de Recursos Hídricos. In: *Política e Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Educação Ambiental, p. 71-83. (Série Seminário e Debates).

GWP — Global Water Partnership (1994). Manejo Integrado de Recursos Hídricos. *Tac Background Papers no. 4*. Estocolmo: 2000. IWRN ByLaws.

HABERMAS, Juergen (1987). A nova intransparência - a crise do Estado do Bem-Estar Social e o esgotamento das energias utópicas. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP, n. 18, set.1987, p. 103-114.

HACHETTE, Dominique & LUDERS, Rolf. Chile (1995). *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. In: BOEKER, Paul H. (org.). Tradução Eduardo D Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 37-39.

HAGGARD, Stephan (1997). A Reforma do Estado na América Latina. In: *A Nova América Latina*. Carlos Geraldo Langoni (coord.). São Paulo: Editora Fundação Getúlio Vargas, p.57-106.

HAMEL, Pierre (1999). *La gouvernance: une perspective valable afin de repenser la coopération et les conflits*. Université de Montreal.

HARRELL, Edgar C. (1995). Requisitos de Privatização de Investidores Estrangeiros. In: BOEKER, Paul H (org.) *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Tradução Eduardo D Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 64-65.

HARRIS, Richard. L. (2000). La democratización del Estado y la gestión pública. In: *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD. Reforma y Democracia*. Caracas: CLAD, n.18. octubre, 2000, p. 205-222.

HART, H.L.A. (1973). Rawls on liberty and its priority. Chicago: *University of Chicago Law Review*, vol. 40, n. 3, p. 551-555.

HAYEK, Friedrich August Von (1978). Liberalismo. In: *Enciclopedia del Novecento*. Roma: Instituto dell'Enciclopedia Italiana, vol. III, p. 982-993.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, Adolfo (1999). La Génesis y Desarrollo del Pacto Local. In: *El Desarrollo del Gobierno Local (una aproximación doctrinal)*. Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, p. 13-55. Colección Informes y Documentos. Serie Administración General.

HOBBS, Thomas (2006). *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*. Texto integral. São Paulo: Martin Claret, 519 p.

HUNTINGTON, Samuel. P. & WATANUKY, J. (1975). The Crisis of Democracy. *Report on the Governability of Democracies to the Thilateral Commission*. New York: New York University Press, p.134.

HUNTINGTON, Samuel (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

IBARRA, Andoni (1999). Complejidad técnico-social en la participación de la gestión de aguas. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: 14-18 de julio de 1998. Institución "Fernando el Católico", p. 587-604.

ITUARTE, Leandro del Moral. *Factores Políticos, Económicos y Culturales de la Crisis de la Política Hidráulica Tradicional en España*. 14 p.
<http://www.fnca.eu/fnca/america/docu/0701.pdf>

JAPIASSU, Hilton & MARCONDES, Danilo (1996). *Dicionário Básico de Filosofia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 296 p.

JEREZ NOVARA, Ariel & LÓPEZ-ACCOTTO, Ana Inês (1996). Tudo, ao mesmo tempo, agora. In: Brasil: potencialidad de los contrastes. *América Latina Hoy*, n. 14, segunda época. Revista de Ciencias Sociales. Seminário de Estudos Políticos sobre Latinoamérica-SEPLA. Madrid: octubre 1996, p. 5-21.

KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo (2000). *Administração Pública no Brasil: crises e mudança de paradigmas*. São Paulo: Annablume, Fapesp, 212 p.

KETTL, Donald (1994). *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. Washington, D.C: The Brookings Institution.

KETTL, Donald (1999). A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Luiz Carlos Bresser Pereira e Peter Kevin Spink (orgs.). Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 75-121.

KLIKSBERG, Bernardo (1987). Transformación del Estado en América Latina: del Estado Heredado al Estado Necesario. In: *Los Procesos de Transformación en la Administración Pública Iberoamericana: Limitaciones y Desafíos..* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, p.131-147. (Colección: Administración Pública en América Latina).

KOOGAN/HOUAISS (2000). *Enciclopédia e Dicionário Ilustrado*. Direção Geral Abraão Koogan e supervisão editorial Antônio Houaiss. Rio de Janeiro: SEIFER.

KRISLOV, S. (1974). *Representative Bureaucracy*. New Jersey: Prentice – Hall.

LAHERA P., Eugenio (1999). Un Nuevo Consenso sobre el Sector Público y el Desarrollo: una mirada desde la CEPAL. São Paulo: *Revista de Economia Política*, v. 19, n.4 (76), outubro-dezembro 1999, p. 96-113.

LAHERA P., Eugenio (2000). Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas. In: *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD. Caracas: CLAD nº 16, p. 9-64.

LANNA, Antonio Eduardo (1995). *Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e metodológicos*. Brasília: IBAMA.

LANNA, Antonio Eduardo (2007). *O retrocesso do Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul*. <http://www.abes-rs.org.br/artigos/O%20retrocesso%20do%20SERH-RS.pdf> (2007, 6 p.) <http://www.creadigital.com.br/portal?ac=prtl&txt=3077363130>.

LEE, T. (1996). Evaluación y estrategias de gestión de recursos hídricos en América Latina y el Caribe. *Ponencias de la Conferencia*. San José: Organización Meteorológica Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo OMM/BID, 6-11 de mayo 1996, 293 p.

LEME, Alessandro André (2001). A Reestruturação do Setor Elétrico brasileiro: privatização e crise em perspectiva. In: FELICIDADE, Norma; MARTINS, Rodrigo Constante; LEME, Alessandro André (orgs.). *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*, São Carlos: RiMa, p. 105 – 133.

LHAMAS, José; GARRIDO, Raymundo; CEDRAZ, Milton & PEIXOTO, Heraldo (2001). *Informações matemáticas aplicadas à gestão de recursos hídricos*. Salvador: SRH/BA, SRH/MMA e UFBA, 188 p. il.

LIJPHART, Arend (2003). *Modelos de democracia: desempenho e padrões de governos em 36 países*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 389 p.

LIMA, Manuel de Oliveira (1986). *O Império Brasileiro (1822-1889)*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, p. 179.

LIMA Jr, Olavo Brasil de (1998). As Reformas Administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, ano 49, v. 122, n. 2.

LOCKE, John (1973). Segundo Tratado sobre o Governo: ensaio relativo a verdadeira origem, extensão e objetivo do Governo Civil. Tradução de E. Jacy Monteiro. In: *Os Pensadores*, vol. XVIII, Ed. Victor Civita. Abril Cultural, p.37-137.

MACHADO, Geraldo et al. (2001). *Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: FLEM, 112 p. (Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães, n. 1).

MACPHERSON, C.B. (1977). *The Life and Time of Liberal Democracy*. Oxford University Press.

MAMELUQUE, Leopoldo (1995). *Privatização: modernismo e ideologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 102 p.

MANDELL, Myrna P. (1990). Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector, em Robert Gage y Myrna P. Mandell (eds.), *The Evolution of Strategies and Networks: The Politics of Intergovernmental Relations for the Future*. Nueva York: Praeger.

_____ (1991). *Programs Structures: A Revised Paradigm for Understanding the Implementation of Public Programs*. Bloomington: Indiana, Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University.

MANTEGA, Guido (1995). *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis: Vozes.

MAQUIAVEL, Nicolau (1998). *O Príncipe*. São Paulo: Editora Martin Claret, 144 p.

MARINI, Caio (2003). *Gestão Pública: o debate contemporâneo*. Fundação Luiz Eduardo Magalhães. Salvador: FLEM, 104 p. (Cadernos FLEM, 7).

MARKOFF, John (1999). Globalização e Democracia: conexões conturbadas . In: *Globalização e Identidade Nacional*. BARROSO, João Rodrigues (coord.). São Paulo: Atlas, p. 65 - 97.

MARSH, David & STOKER, Gerry (eds.) (1997). *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial, 213 p.

MARTÍNEZ GIL, Francisco Javier (1997). *La Nueva Cultura del Agua en España*. Bilbao: Bakeaz, 132 p. Colección Nueva Cultura del Agua.

_____ (1999). Nudos Gordianos de las Políticas del Aguas en España. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: 14-18 de julio de 1998. Institución “Fernando el Católico”, p. 103-143.

MARTINS, Luciano (1965). Os Grupos Bilionários. In: *Revista do Instituto de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ (1), vol. 2 p. 79 - 116.

_____ (1997). Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. *Cadernos ENAP*, Brasília: Escola Nacional de Administração Pública.

_____ (2002). A *Intelligentsia* em situação de mudança de referentes: da construção da nação à crise do Estado — Nação. In: *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro – dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Leslie Bethell (org.), tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 305–322.

MARTINS, Paulo Haus (1999). *Qual a diferença entre organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público?*
http://www.rits.apc.org/legislacao_teste/lg_testes/lg_tmes_out99.cfm

MARTINS, Rodrigo Constante (2008). Sociologia da Governança Francesa das Águas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais-RBCS*. São Paulo: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. vol. 23, nº. 67, junho 2008, p.83- 99.

MAYNTZ, Renate (1999). *Teorie della Governance. Sfide e perspective*. Milano: Revista Italiana di Scienza Política. Año XXIX, n. 1, abril, p.3-21.

MEDAUAR, Odete (2002). *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MEDEIROS, Yvonilde & SANTOS, Elizabeth (2009). Participação social no gerenciamento dos recursos hídricos: a bacia do rio São Francisco. In *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Wagner Costa Ribeiro (org.). São Paulo: Annablume, Fapesp, CNPq, p. 91-110.

MERCADANTE, Aloízio (2011). *As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)*. Tesis de doctorado defendida en 17 de diciembre de 2011, en Ciencias Económicas de la Universidad Estadual de Campinas — UNICAMP/SP.

METCALFE, L. (1993). *Desarrollo de la gestión pública: el reto del cambio*. Madrid: MAP.

MIGUEL AGEITOS, Monica (1997). Una alternativa a la crisis de representación: la tecnopolítica. Salamanca: *II Congreso Español de Ciencia Política y Administración*, 2 al 4 de octubre de 1997. 17 p.

MILOSZ, C. (1986). Entrevista en *New York Review of Books*, de 27 de febrero 1986.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE — MMA. AGENCIA NACIONAL DE AGUAS — ANA (2001). *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*. Rodrigo Flecha Ferreira Alves e Giordano Bruno Bontempo de Carvalho (orgs.). Brasília: MMA/ANA, 204 p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE — MMA (2006). *Plano Nacional de Recursos Hídricos. Panorama e estado dos recursos hídricos do Brasil*. Volume 1 / Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos. — Brasília: MMA, 4 v.

MIRANDA, Cristiani Olga (2001). O papel político-institucional dos Comitês de Bacia Hidrográfica no Estado de São Paulo: um estudo de caso. In: *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. Felicidade, N. et. al (org.). São Carlos, SP: Rima, p.135-148.

MONTICELLI, João Jerônimo (1993). Modelos de Gestão de Recursos Hídricos – Consórcio Intermunicipal. In: *Política e Gestão de Recursos Hidricos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Educação Ambiental, p. 98-111. (Série Seminário e Debates).

MOLTO GARCÍA, Juan Ignacio (1998). *La Administración General del Estado*. Madrid: Editorial Tecnos, 174 p.

MOREIRA, Maria Manuela M. (2001). A Política Nacional de Recursos Hídricos: avanços recentes e novos desafios. I.: *Uso e Gestão dos Recursos Hídricos no Brasil*. FELICIDADE, Norma et. al. (org.). São Carlos, SP: Vima, p. 69-75.

MOREU BALLONGA, José Luis (1999). El marco jurídico de la Política Hidráulica. In: 1^{er} Congreso Ibérico sobre Planificación y gestión de aguas. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: 14-18 de julio de 1998. Institución Fernando El Católico — CSIC, p.783-813.

MOURA, Suzana (1996). Redes de Acción Pública en la Gestión Local: tendencias actuales. In Brasil: potencialidad de los contrastes. América Latina Hoy. n. 14, Segunda Época. *Revista de Ciencias Sociales. Seminário de Estudos Políticos sobre Latinoamérica-SEPLA*. Madrid: octubre 1996, p.61-67.

MUJICA BARRIENTOS, Pedro (2005). *La participación ciudadana en relación con la gestión pública*. Coordinador Académico. Santiago: Corporación PARTICIPA, 17.p.

MUÑOZ, Héctor Raúl (2000). *Interface da Gestão de Recursos Hídricos: desafios da lei de água de 1997*. Brasília: Secretaria e Recursos Hídricos, UNESCO e BIRD, 422 p.

NAVARRO, V. (2000). *Globalización económica, poder político e Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel.

NAVARRO YÁÑEZ, Clement J. (2001). Límites y contingencia de la democracia asociativa. Gobierno municipal y asociaciones cívicas en Italia y España (1960-1995). In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 95-110.

NAVES, Rubens (2004). Agências reguladoras: origens e perspectivas. In: *Direito e Regulação no Brasil e nos EUA*. Marcelo Figueiredo (org.) São Paulo: Malheiros Editores e Fundação Armando Álvares Penteado, p. 123-134.

NEWTON, Kenneth. & VALLÈS, Josep M. (1991). Introduction: political science in Western Europe, 1960 – 1990. *European Journal of Political Research*, Vol. 20 (3-4), p. 227 – 238.

NICANDRO CRUZ, Cesar (2001). La legitimidad como prerequisite de la gobernabilidad democrática: Sobre la importancia de la legitimación de la acción gubernamental. *DHIAL* — Desarrollo Humano e Institucional en América Latina. *Magazine n.15*, Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad. Biblioteca de Ideas IIG.

NORMANDE, Eduardo & MARQUES, Regina Coeli C. (2001). Complexos Estuarino-Lagunares: questões para um gerenciamento participativo. In: *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*, Brasília: Ministério do Meio Ambiente/MMA, Agência Nacional de Águas/ANA, p. 165-184.

NOVATO, Dwight Waldo (1980). *The Enterprise of Public Administration. A Summary View*. California, Chandler and Sharp Publishers, pp. xii, 210.

NOZICK, Robert (1994). *Anarquia, Estado e Utopia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. 395 p.

NUN, José (2002). Democracia.! *Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos!* Prólogo de Fernando Vallespin. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores. 174 p.

OATES, Wallace E. (1990). Decentralization of the Public Sector In: *Decentralization, Local Governments and Markets*, Robert J. Bennet (ed.), Oxford: Clarendon.

OCDE (1986). Water management policies and instruments. 05.04.1978, item 5, in fine. *OCDE and the environment*. Paris: OCDE, p. 46-47

OEA, PNUMA & GEF. Mecanismos para fortalecer a Rede Interamericana de Recursos Hídricos — RIRH e Disseminar experiências bem sucedidas, lições aprendidas e boas práticas em gerenciamento integrado de recursos na América Latina e Caribe: Projeto para a preparação e execução de mecanismos de difusão de lições aprendidas e experiências, na gestão integrada de recursos hídricos transfronteiriços na América Latina e Caribe — *Projeto DELTAmérica*. Organização dos Estados Americanos — OEA; Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente- PNUMA e Fundo para o Meio Ambiente Mundial — GEF. 62 p.

<http://conosur.rirh.net/ADVDF/documentos/3MFRIRH.pdf> (acessado em 7/10/09).

OFFE, Claus e RONGE, Volker (1978). Tesi por uma Fondazione Teórica della Nozione di “Stato Capitalistico” e per una Metodologia Materialistica della Politologia, In: Lélío Basso (org.), *Stato e Crisis delle Istituzioni*. Milão: Gabriele Mazzota Editore, p. 36-38.

OGATA, Maria Gravina (2001). A experiência de Gestão Participativa dos Recursos Hídricos no Estado da Bahia. In: *Experiências de Gestão de Recursos Hídricos*, Brasília: Ministério do Meio Ambiente/MMA, Agência Nacional de Águas/ANA, p. 91-106.

_____ (2001). A Política Estadual de Recursos Hídricos: a experiência de gestão participativa dos recursos hídricos no Estado da Bahia. Salvador: Editora da UNEB. V *Jornada de Iniciação Científica da UNEB: Água, um bem de todos*, p. 17- 33.

_____ (2001). A Nova Política Ambiental do Estado da Bahia. Salvador: *Bahia: Análise & Dados* V. 10, n. 4, mar/01 Tomo II. SEI, p. 333-341.

OGATA, Maria Gravina et. al. (2005). Visão Governamental sobre o Ordenamento Territorial. In: Ministério da Integração Nacional “*Para Pensar uma Política Nacional de Ordenamento Territorial*”. Brasília, 13-14 novembro 2005.

OGATA, Maria Gravina & BOMFIM, Robério Barbosa (2006). Os Municípios no Sistema Nacional de Gerenciamento dos Recursos Hídricos. *Anais do VIII Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste*. Associação Brasileira de Recursos Hídricos. Gravatá, Pernambuco, 17 a 20 outubro 2006.

OGATA, Maria Gravina (2009). Aspectos Evolutivos da Administração Pública Brasileira. *Revista Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI. V. 19, 1, Abril/Junho 2009, p. 83-94.

_____ (2009). A Nova Legislação Ambiental do Estado da Bahia. *Revista VeraCidade*, Salvador: Revista da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente — SEDHAM. Ano V, 8 março 2009, p. 59-76. www.veracidade.salvador.ba.gov.br.

OGATA, Maria Gravina (2009). Aspectos Evolutivos da Administração Pública Brasileira. *Revista Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI. V. 19, 1, Abril/Junho 2009, p. 83-94.

OLÍAS DE LIMA, Blanca (1995). Gestión Pública, Gestión Privada de los Recursos Humanos. In: *La Gestión e los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Ed. Complutense.

OLÍAS DE LIMA, Blanca (2001). La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. In: Blanca Olías de Lima Gete (coord.). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Pearson Educación S.A., p.1-34

OLIVEIRA, Fernando Albino de (1973). A Concessão dos Serviços Públicos de Energia Elétrica: sua evolução no Direito Brasileiro. In: *Revista de Direito Público*. São Paulo: RT, n, 23 p 40.

OLIVEIRA, Francisco de (1993). A Economia Política da Social-democracia. Dossiê Liberalismo-Neoliberalismo. Coordenadoria de Comunicação Social — CCS. *Revista da USP*. São Paulo: Ed. USP, n. 17, mar-abr-mai 1993.

OLIVEIRA, Francisco de (1998). A Derrota da Vitória: a contradição do absolutismo de FHC. In: *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo: CEBRAP, n. 50, março 1998, p. 13-21.

ORDENANZAS para el buen gobierno y justa distribución de las aguas de la Acequía de Tormos. Valencia: Ripoll-Cuenca 57, Aprobada por Real Orden de 10 de junio de 1843, 1972, 35 p.

ORME JR., William (1995). A Aceleração do Ritmo da Privatização na América Latina. In: BOEKER, Paul H (org.) *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Tradução Eduardo D Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 27-32.

OROZCO, Omar Guerreiro (1996). Ingovernabilidade: disfunção e quebra estrutural. In: *Revista do Serviço Público*. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, ano 47, n. 2 (mai-ago), p. 47-66.

OSBORNE, David & GAEBLER, Ted (1993). *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: A Plume Book. Addison-Wesley Publishing Company, 405 p.

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. (1994). *Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor esta transformando o governo*. Brasília: MH Comunicação.

OSBORNE, David & PLASTRIK, Peter (2000). *The Reinventor's Fieldbook: tools for transforming your government*. San Francisco: Jossey-Bass a Wiley Company, 689 p.

OSÓRIO, Fábio Medina (2005). *Novos Vemos da gestão Pública Brasileira: dificuldades teóricas ou operacionais?*. Salvador: *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, nº 1 <http://www.direitodoestado.com/revista/RERE-1-MAR%C7O-2005-FABIO%20MEDINA%20OSORIO.pdf>

OSTROM, V. (1974). *The Intellectual Crisis in American Public Administrations*. Alabama: University of Alabama Press.

OSTROM, Elinor (1990). *The Evolutions of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. Series Political Economy of Institutions and Decisions, 298 p.

PAES, José Eduardo Sabo (2001). *Fundações e Entidades de Interesse Social: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. Brasília: Brasília Jurídica, 600 p.

PAIM, Antonio (2000). *O Liberalismo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, p. 125-271.

PALLIERI, Giorgio Balladore (1969). *A Doutrina do Estado*. Coimbra: Coimbra Editora.

PAQUET, Gilles (1999). *Governance Through Social Learning*. Ottawa: University of Ottawa Press, 272 p. (Series: Governance).

PATRICIO, Ubirajara *et.al.* (1996). A Experiência de Gerenciamento Participativo na Bacia Hidrográfica do Jaguaribe, In: *Anais do III Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste: Gestão dos Recursos Hídricos em Regiões Metropolitanas. Gestão de Recursos Hídricos em Regiões Semiáridas*. 4 a 6 de dezembro de 1996, Salvador: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, p. 239-24.

PÉREZ DÍAS, Victor & MEZU, Joóu (1999). Política del agua en España: argumentos, conflictos y estilos de deliberación. In: *El agua a debate desde la Universidad. Hacia una nueva cultura del agua*. Congreso Ibérico sobre Planificación y Gestión de Aguas. Zaragoza: Institución “Fernando el Católico”, 14-18 de julio de 1998, p. 625-647.

PESSOA DE QUEIROZ, J. (1965). Os Grupos Bilionários Estrangeiros. In: *Revista do Instituto de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ, II (1), p. 117-186.

PETRAZZANI, Ben A. (1995). Investimento Direto Externo em Privatização na América Latina. In: *Transformações na América Latina: privatização, investimento estrangeiro e crescimento*. Tradução Eduardo D Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, p. 69-109.

PETRELLA, Riccardo (2002). *O manifesto da água: argumentos para um contrato mundial*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 159 p.

PHILIP, George (1999). The Dilemmas of Good Governance: a Latin American Perspective. In *Government and Opposition, School of Economics and Political Science* London: London School of Economics and Political Science. v. 34, n. 2, p. 226-242.

PINHEIRO, Paulo Sergio (2002). Governo Democrático, Violência e Estado (ou não) de Direito. In *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro – dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Leslie Bethell (org.). Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.237-270.

PINHO, Antônio (2001). Evolução do Estado Moderno. In: *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, p. 27 - 42 (CADERNOS FLEM, 1).

PIO, Anicia Aparecida Baptistello (2005). *Reflexos da gestão de recursos hídricos para o setor industrial paulista*. São Paulo: Dissertação apresentada à Escola Politécnica da USP para a obtenção do título de Mestrado em Engenharia, 164 p.

PLENARIUM (2006). *Os múltiplos desafios da água*. Brasília: Plenarium, Coordenação de Publicações Câmara dos Deputados, Ano III nº 3, setembro 2006, 303 p.

PNUD (1998). *Gobernabilidad y desarrollo humano sostenible. ¿por qué?* p. 1-13
<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/!GOVERNA.NCE/SPANISH/Ch1.pdf>

PNUD (1998). *Prioridades del PNUD en el apoyo a la gobernabilidad. ¿qué?* p. 14-27.
<http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/!GOVERNA.NCE/SPANISH/Ch2.pdf>

_____ (1998). *Ejecución de programas de gobernabilidad. ¿cómo?*
p. 28-36 <http://mirror.undp.org/magnet/Docs/!UN98-21.PDF/!GOVERNA.NCE/SPANISH/Ch3.pdf>

POMPEU, Cid Tomanik (2002). Aspectos legais e institucionais da gestão das águas. In: *I Encontro Estadual sobre Aspectos Legais da Gestão das Águas*, Salvador, organizado pela ANA, SRH-Ba e Ministério Público do Estado da Bahia, 27 e 28 de junho de 2002. Mimeografado, 21 p.

POMPEU, Cid Tomanik (2006). *Direito de águas no Brasil*. São Paulo: Editora. Revista dos Tribunais, 512 p.

PORTO, Mônica (2002). Participação da ABRH no Modelo Nacional de Gestão de Recursos Hídricos. In: *Comitês de Bacias Hidrográficas: uma revolução conceitual*. Antonio466Carlos de Mendes Thame (org.). São Paulo: IQUAL Editora, p/ 31- 48.

POSTEL, Sandra (1997). *Reparto del agua: seguridad alimentaria, salud de los ecosistemas y nueva política de la escasez*. Bilbao: Bakeaz, 81 p.

PRADO Jr., Caio (1969). *A Evolução Política do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 250 p.

PRATS I CATALÁ, Joan (1998). Administración Pública y Desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. *Reforma y Democracia*. Revista del CLAD., Caracas: CLAD. n° 11, jun. 1998, p. 9-48.

PRATS I CATALÁ, Joan (1998 a). Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática: la diversidad de fundamentos institucionales del sistema de mérito y la necesidad de diversos regímenes jurídicos y gerenciales para su eficiencia. In: *Revista Iberoamericana de Administración Pública-RIAP*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-INAP, julio-diciembre 1998, p. 21-68.

PROJETO MARCA DAGUA (2003). Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil: Retrato 3 X 4 das bacias pesquisadas. Rosa Maria Formiga Johnsson, Paula Duarte Lopes (orgs.). Brasília: Finatec, jan. 2003, Caderno 1. 212 p. (*Serie Projeto Marca Dagua: seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil*. V. 1).

PROJETO MARCA DAGUA (2008). Seguindo as mudanças na gestão das bacias hidrográficas do Brasil. Caderno 2: Comitês de bacia sob o olhar de seus membros. Beate Frank (org.) Blumenau: Furb, 54 p.

PUJOL. Jordi (2001). *Globalización e identidad*. Auditorio del Centro Cultural Caixa de Catalunya la Pedrera. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 23 de maio de 2001, 27 p.

PUTNAM, R. (1993). *Making Democracy Work*. New Yersey: Princeton University Press.

PUTNAM, Robert D. (2000). *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora Getúlio Vargas, 260 p.

RAICHELIS, Raquel (1998). *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 303 p.

RAMONET, Ignácio (1998). *Geopolítica do Caos*. Tradução de Guilherme J. de F. Teixeira, Petrópolis: Editora Vozes, 155 p.

RANELLETTI, Oreste (1995). *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Parte Geral Milão: Ed. Giuffrè.

RAWLS, John (1996). *Sobre las libertades*. Barcelona: Ediciones Paidós I.C.E. de la Universidad Autónoma de Barcelona, 122 p.

_____ (1997). *Uma Teoria da Justiça*. Trad. Almiro Pisetta e Linita M. R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes.

REIS, Elisa P. (2002). Modernização, cidadania e estratificação. In *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro – dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Leslie Bethell (Org.). Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 203 – 235.

REZENDE, Flavio da Cunha (2002). As Reformas e as Transformações no Papel do Estado: o Brasil em perspectivas comparada. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita (orgs.). *O Estado numa Era de Reformas: os anos FHC*. Parte 1. Brasília: Ministérios do Planejamento, Secretaria de Gestão.

RIBEIRO, Manoel Bomfim (2007). *A Potencialidade do Semi-Árido Brasileiro: o rio São Francisco, Transposição e Revitalização — uma análise*. Brasília: FUBRAS, 256p.

RIBEIRO, Wagner Costa (2008). *Geografia Política da Água*. São Paulo: Annablume, 162 p. (Coleção Cidadania e Meio Ambiente).

_____ (2009). Impasses da Governança da Água no Brasil. In: *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Wagner Costa Ribeiro (org.). São Paulo: Annablume, Fapesp, CNPq., p. 111-133.

ROMANO Fº, Demóstenes; SARTINI, Patrícia & FERREIRA, Margarida Maria (2002). *Gente Cuidando das Águas: meia dúzia de toques e uma dúzia de idéias para um jeito diferente de ver, sentir e cuidar de Água*. Belo Horizonte: Mazza Edições, 08 p.

ROSE, Richard (1984). *Understanding Big Government: The Programme Approach*. Londres: Sage Publications.

ROSENAU, J.N. (1992). Governance, order, and change in world politics. In: Rosenau, J.N & Czempiel, E. O. (orgs) *Governance without Government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

ROUANET. Luiz Paulo (2002). *Rawls e o Enigma da Justiça*. São Paulo: Unimarco Editora. 128 p.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (2000). *Do Contrato Social: princípios do Direito Político*. Tradução e notas de Edson Bini. Bauru, São Paulo: EDIPRO, 160 p.

RUANO DE LA FUENTE, Jose Manuel. La participation citoyenne comme source de légitimité de la gouvernance locale. *La Revue Administrative*, La Rioja: Publications Universitaires de France (PUF), n° 353, 59ème année, septembre 2006, p. págs. 487-495.

RUANO DE LA FUENTE, Jose Manuel. Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Facultad de CC. Políticas y Sociología, vol. 47, n° 3, 2010.

RUGGIE, J.G. (1993). Territoriality and beyond: problematizing modernity in international relations. *International Organization*. Massachusetts: MIT Press. 47, 1 Winter 139-174.<http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199324%2947%3A1%3C139%3ATABPMI%3E2.0.CO%3B2-P>

RUNYAN, Curtis (1999). Ação na Linha de Frente. In. *World Watch*, Salvador: UMA Universidade Livre da Mata Atlântica, vol. 12 n. 6 nov/dez, p. 12-21.

RYDON, Joan (1989). Municipalidades e Integração econômica nos sistemas federais. In. *Anais da Conferência Internacional Sobre Auto-organização dos Estados e a Democracia*. Salvador: Assembléia Legislativa. Assessoria de Comunicação Social, p.135-147.

SADER, Eder (1988). *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970 – 1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (1998). *Pós-liberalismo: as políticas setoriais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 205 p.

SADER, Emir (2004). Estado e democracia: os dilemas do socialismo na virada do século. In: *Pos-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia!* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). Petropolis, Rio de Janeiro: Vozes. Outros autores: Francisco de Oliveira, Goran Therborn, Michel Lowy, Robin Blackburn. p. 120 – 130.

SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.) (2004). *Pos-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia!* Petropolis, Rio de Janeiro: Vozes. Outros autores: Francisco de Oliveira, Goran Therborn, Michel Lowy, Robin Blackburn. 81 p.

SAEZ, Manuel Alcantara (1994). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 226 p.

SALOMON, Délcio Vieira (1974). *Como Fazer uma Monografia: elementos de metodologia do trabalho científico*. Belo Horizonte: Interlivros, 301 p.

SANCHEZ, Jordi (2001). Internet como instrumento de participación. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 141-152.

SANTAFÉ MARTÍNEZ, José María (2000). La Gestión del Agua en Otros Países Occidentales de Características Similares a España. Tendencias en la Unión Europea. In: *La Gestión del Agua, Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos*. Barcelona: Terceira Época, N.50, V. I, P. 10-15.

SANTOS, Milton (1965). *As cidades nos países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 175 p.

SANTOS, Maria Elizabete dos (1999). *A Cidade do Salvador e as Águas*. Campinas: Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas-UNICAMP, 380 p.

SÃO PAULO (Estado) (1993). *Política e Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Educação Ambiental, (Série, Seminário e Debates).

SÃO PAULO (Estado) (1993). *Política e Gestão de Recursos Hídricos no Estado de São Paulo*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente. Coordenadoria de Educação Ambiental, 111 p (Série Seminário e Debates).

_____ (1997). *Gestão das Águas: 6 anos de percurso*. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Recursos Hídricos, Saneamento e Obras, 128 p.

SARASA, Sebastián & GUIU, Jordi. (2001), El Consejo Municipal de Bienestar Social de Barcelona. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 125-137.

SASSEN, SASKIA. Para que funcione la economía global: el papel de los estados nacionales y los organismos privados. *globalizacion.org* – Recursos e información sobre globalización, desarrollo y sociedad civil en América Latina, 10 p. <http://www.globalizacion.org/desarrollo/SassenGlbzEstadosNacionales.htm>

SASSEN, Saskia (1997). *Globalization and its discontents. Collected essays*. New York: New Press.

SASSEN, Saskia (1999). Território e territorialidade na economia Global. In BARROSO, João Rodrigues (coord.). *Globalização e Identidade Nacional*. São Paulo: Atlas.

SCAFF, Fernando Facury (1990). *A Responsabilidade do Estado Intervencionista*. São Paulo: Saraiva.

SCHEINOWITZ, A S. (1993). *A Descentralização do Estado: Bélgica, França, Itália, Espanha, Portugal, Dinamarca, Brasil, Estados Unidos*. Brasília: Livraria e Editora Brasília Jurídica.

SCHIVA, Vandana (2005). *Las guerras del agua: contaminación, privatización y negocio*. Barcelona: Icaria.

SCHUMPETER, Joseph (1963). *A. Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar.

SELBORNE, Lord (2002). *A Ética do Uso da Água: um levantamento*. Brasília: UNESCO, 80 p.

II SEMINÁRIO INTERNACIONAL CYTED-XVII (2002). *Um Enfoque Integrado para a Gestão Sustentável da Água- Experiências em Regiões Semiáridas*. Salvador: Escola Politécnica, 25 a 27 de março 2002.

SENADO FEDERAL (1998). *Tratados Internacionais de Recursos Hídricos*. Brasília: Gabinete do Senador Bernardo Cabral, 186 p. (Caderno Legislativo, n. 003/98)

SETTI, A A; LIMA, J. E. F.W.; CHAVES, A G.M.; PEREIRA, I. C. (2001). *Introdução ao Gerenciamento dos Recursos Hídricos*. Brasília: ANA/ANEEL, 327p

SILVA, Demetrius David da & PRUSKI, Fernando Falco (ed.) (2000). *Gestão de recursos Hídricos: aspectos legais, econômicos, administrativos e sociais*. Brasília: Secretaria de Recursos Hídrico, 659 p.

SINGER, Paul (1986). Interpretação do Brasil: uma experiência histórica do desenvolvimento, In *Historia Geral da Civilização Brasileira*, Boris Fausto (org.), vol. 11, São Paulo: Difel, p. 209 – 268.

SOUSA JR, Wilson Cabral de & FIDELMAN, Pedro Isaac Japiassu (2009). A Tecnopolítica da Água no Brasil. In: *Governança da Água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Wagner Costa Ribeiro (org.). São Paulo: Annablume, Fapesp, CNPq. p. 195-211.

SOUTO, Marcos Juruena Villela (2000). *Desestatização, Privatização, Concessões e Terceirizações*. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 557 p.

SOUZA, Herbert Jose de (1985). *O capital transnacional e o Estado*. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, p. 29.

SOUZA, Celina (2001). A Nova Gestão Pública. In: *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, p. 43 - 68. (CADERNOS FLEM, 1).

SPINK, Peter et al. (2001) *Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina: balances y desafíos*. Caracas: CLAD. 253 p.

STEFFAN, Heinz Dieterich (1995). Globalización, educación y democracia en América Latina. In: Noam Chomsky e Heinz Dieterich Steffan, *La sociedad global. Educación, mercado y democracia*. Mexico: Joaquin Mortiz.

STEWART, Joan (1996). *Further Innovation in Democratic Practice*. Birmingham: Institute of Local Government Studies.

STEWART, Joan (2001). De la innovación democrática a da democracia deliberativa. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 77-91.

STEPAN, Alfred (2002). O federalismo descentralizado do Brasil: aproximando o governo dos cidadãos! In: *Brasil: fardo do passado, promessa do futuro – dez ensaios sobre política e sociedade brasileira*. Leslie Bethell (org.), tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 271 – 303.

STRECK, Lenio Luiz & MORAIS, José Luis Bolzan de (2006). *Ciência Política & Teoria do Estado*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 211 p.

SUBIRATS, Joan (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. In: FONT, Joan, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, p. 33-42.

SUTZ, Judith (2001). Globalización: unas pocas reflexiones desde América Latina: comentarios al tema “La construcción y las repercusiones de la globalización” cuyo ponente fuera Armand Mattelart. In: *Comunicação & Política*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos – CEBELA, v. VIII, n. 2, p.226-232.

TAFALLA, Joan, Devolviendo la soberanía al pueblo. In: *El Viejo TOPO*, Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural. Extra diciembre, n. 146-147, 2000, p. 46-49.

TAFALLA, Joan & VALENZUELA, José (2000). Democracia participativa en Brasil. In. *El Viejo TOPO*, Barcelona: Ediciones de Intervención Cultural. Extra diciembre, n. 146-147, p. 50-58.

TAVARES, José Antônio Giusti. *A estrutura do autoritarismo brasileiro*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1982, p. 55-56.

TEBET, Ramez (2006). A crise das agências reguladoras. *Jornal A Tarde*, Salvador, 28 de junho de 2006, p. 19.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso (1996). Movimentos Sociais e Conselhos. *Cadernos ABONG*. São Paulo, ABONG, n. 15, jul, p. 7 – 19.

_____ (2002). *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez. Recife: EQUIP; Salvador: UFBa , 224 p.

TELLES, Vera (1996). La sociedad civil y los caminos (incierto) de la ciudadanía. In: Brasil: potencialidad de los contrastes. *América Latina Hoy*, n. 14, Segunda Época. Revista de Ciencias Sociales. Seminário de Estudos Políticos sobre Latinoamérica - SEPLA. Madrid: octubre, p.105-111.

THERBORN, Goran (2004). As teorias do Estado e seus desafios no fim de século. In: *Pos-Neoliberalismo II: que Estado para que democracia!* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (org.). Petropolis, Rio de Janeiro: Vozes. Outros autores: Francisco de Oliveira, Goran Therborn, Michel Lowy, Robin Blackburn, p. 79 – 89.

TORO, José Bernardo & WERNECK, Nísia M. D. (1997). *Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente,

Secretaria de Recursos Hídricos, Associação Brasileira d Ensino Agrícola Superior-ABEAS, UNICEF, 104 p.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo (2004). *Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 224 p.

TOURAINÉ, Alain (1999). *Como sair do liberalismo?* Tradução de Maria Leonor Loureiro. Bauru. EDUSC, 160 p.

TOURAINÉ, Alain (2000). El Sistema y los actores. In: Reforma y Democracia. *Revista Del CLAD*, Caracas: CLAD. n. 18, octubre, p.7-29.

TUCCI, Carlos E. M.; HESPANHOL, Ivanildo & CORDEIRO NETTO, Oscar de M. (2001). *Gestão das Águas no Brasil*. Brasília: UNESCO, 192 p.

UNEP — United Nations Environment Programme (1999). *Conceptual Framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*. Mediterranean Action Plan.

UNEP — United Nations Environment Programme (2002). *Global Environment Outlook 3: Past, Present and Future Perspectives*. London: Earthscan.

UNESCO (1997). Values and globalization: communitarism and globality In: Soares, L. Luis E (org) *Culture, pluralism, identity and globalization*. Rio de Janeiro.

UNESCO (2003). *Water for People, Water for Life*. World Water Assessment Programme. Paris. 36 p.

UNESCO (2006). *Water a shared responsibility*. The United Nations World Water Development: report 2. World Water Assessment Programme. Paris. 584 p.

UNESCO (2009). *The UN World Water Development Report 2009*. Worl Water Assessment Programme. Paris.

VALENCIO, Norma Felicidade Lopes da Silva (2009). A Governança das águas: a participação social como quimera. In: *A Governança da água no Brasil: uma visão interdisciplinar*. Wagner Costa Ribeiro (org). São Paulo: Annablume. Fapesp. CNPq., p. 61 – 90.

VALENTE, Arnaldo (2001). Governo empreendedor e estado-rede na gestão pública brasileira. In: *A Gestão Pública: desafios e perspectivas*. Salvador. Fundação Luis Eduardo Magalhães, p. 85-111. (CADERNOS FLEM, 1)

VALLÈS, Josep M. (2000). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

VALLESPÍN, Fernando (2002). Prólogo. El malestar em la democracia. In: NUN, José. *Democracia: ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Siglo Veintiuno de España Editores: Madrid, p. IX – XVIII,.

VERSTRYNGE, Jorge (2000). *Sobre el Poder del Pueblo*. El Viejo Topo. Mataró: Ediciones de Intervención Cultural, 2000.

VILLASANTE, Tomás R. - (1995). *Las democracias participativas*. Madrid: Hoac, 273 p.

VINHAS DE QUEIROZ, Mauricio (1965). Os Grupos Multibilionários. In: *Revista do Instituto de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: UFRJ, II (1), p. 47-78.

WANDERLEY, Luiz Eduardo (1991). Participação Popular: poder local e conselhos. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação SEADE, vol. 5, n. 2, abr-jun. 1991, p. 23 - 30.

WEBER, Max (1982). *Ensaio de Sociologia*. Organização e Introdução H. H. Gerth e C. Wright Mills. Tradução Waltensir Dutra. Revisão Técnica Fernando Henrique Cardoso, Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, p. 229- 282.

WEBER, Max (2003). *A Política como Vocação*. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 110 p.

WEFFORT, Francisco Correia (1994). *Qual Democracia?* São Paulo: Companhia das Letras, 165 p.

WORLD BANK (1992 a). *Governance and Development af. National Bank for Reconstruction and Development*, Washington: World Bank.

WORLD BANK (1992 b). Adjustment Lending and Mobilization of Public Resources for Growth. *Country Economic and Policy and Researches*. Washington: World Bank. (Series n. 22).

WORLD BANK (1993). *Governance: The World Bank Experience*. Washington: World Bank.

WORLD BANK (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington: World Bank.

WRIGHT, Deil S. (1984). Managing the Intergovernmental Scene: The Changing Dramas of Federalism, Intergovernmental Relations and Intergovernmental Management, en William B. Eddy (ed.) *Handbook of Organization Management*. New York: Marcel Dekker.

_____ (1988). *Understanding Intergovernment Relations*. Belmont, California: Brooks/Cole.

WRIGHT, V. (1996/1997). Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública, In: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas – GAPP*. Madrid: INAP, n. 7-8, septiembre 1996/1997.

WWC - WATER WORLD COUNCIL (2000). *World Water Vision. Making Water Everybody's Business*. W. J. Cosgrove and F. R. Rijsberman. London: EarthScan Publications, 108 p.

ANEXOS

ANEXO I	Mapa de la División Regional de Brasil	478
ANEXO II	Modelo de cuestionario aplicado a representante de agente financiero internacional	479
ANEXO III	Modelo de cuestionario aplicado a los dirigentes del Gobierno Federal	481
ANEXO IV	Modelo de cuestionario aplicado a los técnicos del Gobierno Federal	483
ANEXO V	Modelo de cuestionario aplicado a los dirigentes de los Gobiernos Estaduales	488
ANEXO VI	Modelo de cuestionario aplicado a los técnicos de los Gobiernos Estaduales	491
ANEXO VII	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos	497
ANEXO VIII	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros de Consejos Estaduales de Recursos Hídricos	500
ANEXO IX	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros de Comités de Cuencas Hidrográficas Estaduales	503
ANEXO X	Modelo de cuestionario aplicado a los consultores de las áreas de recursos hídricos y medio ambiente	506
ANEXO XI	Modelo de cuestionario aplicado a los miembros del Tribunal de Aguas de Valencia-España	510
ANEXO XII	Lista de los entrevistados en Brasil	512
ANEXO XIII	Distancias recorridas en Brasil para la realización de las entrevistas	517
ANEXO XIV	Acuerdos y Tratados Internacionales sobre Recursos Hídricos: Brasil y países de América del Sur	518
ANEXO XV	División Hidrográfica Nacional	524
ANEXO XVI	Carta de Juazeiro: Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco	526
ANEXO XVII	Histórico del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas	529

ANEXO I — Mapa de la División Regional de Brasil



Fuente: http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/mapas/imagens/brasil_regioes_gde.gif

ANEXO II — Modelo de cuestionario aplicado a representante de agente financiero internacional

A – Gestión participativa

- ¿Cuál es la evaluación que el Banco hace de las experiencias participativas desarrolladas, a nivel internacional, con respecto a la gestión de las aguas?
- ¿Qué motivó la adopción de la gestión participativa como metodología de trabajo del Banco Mundial, con respecto a la gestión de las aguas?
- ¿Qué análisis puede hacerse con relación a la manera como se ha estado dando la gestión participativa en Brasil, en lo que se refiere a la gestión de los recursos hídricos?
- ¿Cuáles son los principales beneficios que Brasil puede celebrar con la implementación de su política hídrica?
- ¿Cuáles son las principales dificultades que Brasil debe vencer para tener una gestión participativa que traiga mayor eficacia a la gestión de las aguas?

B – Importancia de la temática Recursos Hídricos en los proyectos del Banco Mundial

- ¿Cuáles fueron las razones que llevaron al Banco Mundial a proporcionar recursos financieros para los proyectos de implantación de una nueva política hídrica en diversos países y, en especial, en Brasil?
- ¿Cuáles son los principales países contemplados con financiamiento del Banco Mundial para la implementación de la política pública de recursos hídricos?
- ¿Qué países están mostrando mejores resultados y cuáles son las razones que han contribuido para su buen desempeño?
- ¿Hubo algún aporte del equipo técnico del Banco Mundial en la elaboración de leyes federales o estatales, en Brasil? ¿Cuáles fueron los aspectos más significativos que se tuvieron en cuenta para esta contribución?

C – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en el país

- ¿Cuáles son las principales frustraciones del Banco Mundial con respecto a la gestión de las aguas en Brasil?
- ¿Existe la necesidad de rever el actual modelo jurídico e institucional?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual, desde el punto de vista jurídico e institucional, para que se pueda obtener una mejor eficiencia de su gestión?

D – Consideraciones Generales

- De la manera como se han estado desarrollando las acciones gerenciales del Gobierno Federal y de los Estados brasileños, en el área de recursos hídricos, ¿cuáles son las tendencias que pueden ser esbozadas para esta nueva gestión pública en Brasil?
- ¿Cuáles serán las medidas decisivas para que el país pueda desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos?
- Caso fuera posible sintetizarla en una palabra o expresión, ¿cómo podría resumirse la gestión de las aguas en Brasil?
- ¿Cuál es el significado de los recursos hídricos en el proceso de globalización de la economía?

ANEXO III — Modelo de cuestionario aplicado a los dirigentes del Gobierno Federal

A – Aspectos Legales e Institucionales

- ¿Cuáles son los principales obstáculos legales a la gestión de los recursos hídricos, a nivel federal?
- ¿La gestión de las aguas por la Unión y por los Estados, dentro de la estructura federativa del país, se constituye en facilidad o en dificultad para la gestión de las aguas? ¿Por qué?
- ¿Los municipios se encuentran debidamente contemplados en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos?
- ¿Qué aspectos deben ser revisados o complementados en la legislación federal de recursos hídricos?
- ¿La estructura administrativa actual es adecuada para la implementación de la política nacional, descentralizada y participativa de recursos hídricos?
- ¿De qué manera sería necesario modificar la actual estructura administrativa, caso se la considere inadecuada?

B – Integración da gestión de recursos hídricos con otros sectores

- ¿Existen conflictos legales, institucionales u otros, que obstaculizan la integración de la gestión ambiental con la de los recursos hídricos?
- ¿De qué manera sería posible una mejor integración entre estas áreas?
- ¿Existe algún tipo de integración de la política de recursos hídricos con las políticas públicas del turismo, la agricultura, la industria y la minería?

C – Cobranza del uso de los recursos hídricos

- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para la implementación de la cobranza?
- ¿De la manera como está instituida o planificada, ¿cómo la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico?

D – Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública nacional, participativa y descentralizada de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el perfeccionamiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles por la máquina pública federal?

E – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en el país

- ¿Cuáles son las principales frustraciones existentes actualmente en la gestión de las aguas en el país?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo de gestión?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo vigente?

F – Tendencias

- ¿Cuáles son las principales tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas, en Brasil?
- ¿Cuáles son los pasos decisivos para que el país pueda desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos ?

G – Consideraciones Finales

- Caso fuera posible sintetizarla, en una palabra o expresión, ¿cómo podría resumirse la gestión de las aguas en Brasil?
- Caso fuera posible sintetizarla, en una palabra o expresión, como podría resumirse la gestión de las aguas en los Estados?

ANEXO IV — Modelo de cuestionario aplicado a los técnicos del Gobierno Federal

A – Aspectos Legales e Institucionales:

- ¿Cuáles son las principales barreras legales a la gestión de los recursos hídricos, a nivel federal?
- ¿La gestión de las aguas por la Unión y por los Estados, dentro de la estructura federativa del país, se constituye en facilidad o en dificultad para la gestión de las aguas? ¿Por qué?
- ¿Los municipios se encuentran debidamente contemplados en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos?
- ¿Qué aspectos deben ser revistos o complementados en la legislación federal de recursos hídricos?
- ¿La estructura administrativa actual es adecuada para la implementación de la política nacional, descentralizada y participativa, de los recursos hídricos?
- ¿De qué manera sería necesario alterar la actual estructura administrativa, caso se la considere inadecuada?
- ¿Cuáles son los principales problemas de articulación existentes entre los órganos que actúan en la gestión de los recursos hídricos?
- ¿A qué se deben estos problemas?

B – Integración de la política de recursos hídricos con las otras políticas públicas

- ¿Qué tipo de actuación integrada con el área ambiental ha sido desarrollada en el área de recursos hídricos?
- ¿De qué manera se produce la articulación entre el CONAMA y el CNRH?
- ¿Existen conflictos legales, institucionales u otros, que dificulten la gestión integrada de recursos hídricos con la de medio ambiente?
- ¿De qué manera sería posible una mejor integración entre estas dos áreas?
- ¿Existe algún tipo de integración de la Política Estadual de Recursos Hídricos con las políticas públicas del turismo, la agricultura, la industria y la minería?

C – Instrumentos de gestión de los recursos hídricos:

1. Sistema de Informaciones

- ¿El órgano gestor cuenta con el sistema de informaciones de recursos hídricos?
- ¿Qué tipos de informaciones se encuentran almacenadas en este Sistema?
- ¿Cuáles son las principales deficiencias del Sistema de Informaciones?
- ¿Cuáles son las principales conquistas obtenidas a partir de este Sistema?
- ¿Hay algún tipo de integración del sistema de informaciones de recursos hídricos con el sistema de informaciones ambientales?
- ¿Hay una política de difusión de las informaciones en los órganos de gestión de las aguas, a nivel federal?

2. Otorgamiento de Derecho de Uso del Agua

- ¿Cuánto tiempo hace que el órgano gestor aplica el instrumento de otorgamiento?
- ¿Cuántos otorgamientos ya fueron aprobados y cuáles son las áreas que han concentrado el mayor número de requerimientos?
- ¿Cuál es el perfil del usuario que requiere el otorgamiento?
- ¿Hay instrumentos legales suficientes para evaluar los requerimientos de otorgamiento (leyes, reglamento, etc.)?
- ¿Existen diferencias en los parámetros para la aprobación del otorgamiento debido a las diferencias regionales en los diversos cursos de agua de dominio de la Unión?
- ¿El análisis referente a la calidad y a la cantidad del agua es aceptado y evaluado en la misma institución?
- ¿Cuál es el valor, por debajo del cual no es necesario solicitar el otorgamiento?
- ¿El pedido de otorgamiento ha sido concedido a partir del análisis del contenido presentado en los planes de cuenca, en zonificación ecológica-económica y del encuadramiento de los cursos de agua?

- ¿En qué momento del proceso de licenciamiento ambiental el otorgamiento es requerido?
- ¿Han sido aplicadas penalidades administrativas por falta del cumplimiento de las disposiciones de las portarías de otorgamiento?
- ¿Qué tipo de penalidad ha sido aplicada?
- ¿Los usos prioritarios han sido respetados en los casos de conflicto de usos?
- ¿Qué tipos de providencias están siendo tomadas en los casos en que existe gran presión por el uso del agua?

3. Planes

- ¿El país cuenta con el Plan Nacional de Recursos Hídricos?
- En caso afirmativo, ¿en qué año fue elaborado y cuál ha sido su importancia en la gestión de las aguas de dominio de la Unión?
- ¿Los Planes ha sido llevados en cuenta en la implementación de la política pública de recursos hídricos?

4. Cobranza del uso de los recursos hídricos

- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para la implementación de la cobranza?
- De la manera como está instituida o planificada, ¿cómo la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico?
- ¿Qué tipos de usos están siendo cobrados o planificados para ser cobrados?
- ¿La cobranza, de la manera como ha sido instituida, se constituirá en importante instrumento de gestión de las aguas federales?

5. Encuadramiento de los cuerpos de agua en clases, según los usos preponderantes del agua

- ¿Quién define el encuadramiento de los cursos de agua de dominio de la Unión?
- ¿Existe algún tipo de participación de la sociedad civil o de los usuarios del agua en la definición del encuadramiento?

- ¿Cuántos son los cursos de agua de dominio de la Unión que cuentan con encuadramiento?
- ¿El encuadramiento se realiza a partir de algún tipo de zonificación territorial, ambiental o hidrológico?
- ¿El encuadramiento ha inducido algún tipo de alteración en el uso del suelo?

D - Sistema de Gestión y Gestión Participativa

- ¿Cuántos comités de ríos federales se encuentran legalmente creados?
- ¿Cuáles son los comités que se encuentran en mejor etapa de maduración institucional?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad civil en la definición del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad en la elaboración de los Planes de Cuencas de ríos de la Unión?
- ¿Cuál es el modelo institucional más adecuado para la implementación de las agencias de cuenca?

E - Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el mejoramiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles?
- ¿Cuáles son los que se llevan a cabo con mayor aceleración?

F – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en el país

- ¿Cuáles son las principales frustraciones existentes actualmente en la gestión de las aguas en el país?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo de gestión?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual?

G – Tendencias

- ¿Cuáles son las principales tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas, en Brasil?
- ¿Cuáles serán los próximos pasos decisivos para que el país pueda desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos ?

H – Consideraciones Finales

- Caso fuese posible sintetizarla, en una palabra o expresión, ¿como podría ser resumida la gestión de las aguas en Brasil?
- Caso fuese posible sintetizarla, en una palabra o expresión, ¿como podría ser resumida la gestión de las aguas en los Estados?

ANEXO V — Modelo de cuestionario aplicado a los dirigentes de los Gobiernos Estaduales

A - Aspectos Legales e Institucionales:

- ¿Cuáles son las principales barreras legales para una gestión más eficaz de los recursos hídricos en el Estado?
- ¿La estructura administrativa estadual actual es adecuada para la implementación de la política de recursos hídricos?
- ¿De qué manera sería necesario alterar la actual estructura administrativa, caso se la considere inadecuada?
- ¿Cuáles son los problemas existentes en la relación entre los diversos niveles del gobierno, cuando se trata de la gestión de los recursos hídricos:
 - a) Gobierno Federal X Gobierno Estadual:
 - b) Gobierno Estadual X Gobierno Estadual (entre los diversos órganos estaduais/secretarías):
 - c) Gobierno Estadual X Gobierno Municipal:
 - d) Gobierno Federal X Gobierno Municipal:
- ¿Considera adecuada la posición del municipio en el actual sistema de gestión de los recursos hídricos?
- ¿El órgano gestor de recursos hídricos del Estado cuenta con oficinas regionales?
- ¿Cuáles son las principales dificultades de administrar desde las Oficinas Regionales?
- ¿Existe integración de la Política Estadual de Recursos Hídricos con las políticas públicas del medio ambiente, el turismo, la agricultura, la industria y la minería?

B - Instrumentos de Gestión

- ¿Los Planes de Cuencas Hidrográficas y el Plan Estadual de Recursos Hídricos, caso existan, han sido efectivos instrumentos de implementación de la política de recursos hídricos en el Estado?

- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para la implementación de la cobranza?
- De la manera como está planificada o instituida, ¿cómo la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico en el Estado?
- ¿Qué tipos de usos del agua están siendo cobrados o planificados para ser cobrados?

C - Sistema de Gestión y Gestión Participativa

- ¿Cuál es el significado de la gestión participativa para el Gobierno del Estado?
- ¿Cuáles son las dificultades para realizar la gestión de los recursos hídricos a partir de la gestión participativa?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad civil en la definición del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad en la elaboración de los Planes de Cuenca?
- ¿Existe, en el Estado, un modelo pre-definido para la creación de las agencias de cuenca?

D - Programas, Planes y Proyectos del órgano gestor:

- ¿De dónde provienen los recursos financieros para la implementación de la política estadual de recursos hídricos?
- ¿Cuáles son las prioridades del Gobierno Estadual en la aplicación de los recursos financieros para garantizar el aumento de la oferta de agua potable y la mejora de la calidad del agua?
- ¿Entre las prioridades del Gobierno Estadual, con relación a la gestión de los recursos hídricos, se les ha dado más destaque a los aspectos estructurales (obras) o a los institucionales (organización de los usuarios, organismos de cuenca, asociaciones de usuarios)?

E - Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el mejoramiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles por la población?

F – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en el Estado y en el país

- ¿Cuáles son las principales frustraciones existentes actualmente en la gestión de las aguas en el Estado y en Brasil?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo estadual y nacional de gestión de recursos hídricos?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual?

G – Tendencias

- ¿Cuáles son los pasos decisivos para que el país y el Estado puedan desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos ?

H – Consideraciones Finales

- ¿Caso fuese posible sintetizarla, en una palabra o expresión, ¿cómo podría, a su juicio, ser resumida la gestión de las aguas en el Estado?
- Caso fuese posible sintetizarla, en una palabra o expresión, ¿cómo podría, a su juicio, ser resumida la gestión de las aguas en Brasil?
- ¿La gestión de las aguas por los Estados y por la Unión, de la manera como fue prevista por la Constitución Federal de 1988, se constituye en facilidad o en dificultad para la gestión de las aguas en el país? Por qué?

ANEXO VI — Modelo de cuestionario aplicado a los técnicos de los Gobiernos Estaduales

A - Marco Jurídico:

- ¿Cuáles son los principales instrumentos jurídicos vigentes, en el Estado, en el área de recursos hídricos?
- ¿Cuáles son las principales barreras legales que han obstaculizado la gestión de los recursos hídricos en el Estado?
- ¿Cuales son los aspectos que deben ser revistos o complementados, desde el punto de vista jurídico?
- ¿Como se articula, en el Estado, la legislación ambiental con la de recursos hídricos?

B - Aspectos institucionales:

- ¿La estructura administrativa actual es adecuada para la implementación de la política de recursos hídricos?
- En caso negativo, ¿qué tipo de estructura sería más adecuada a esta gestión?
- ¿De qué manera sería necesario alterar la actual estructura?
- ¿Cuál es el perfil de técnicos que el órgano gestor necesita?
- ¿Qué tipos de capacitación deben ser implementados en el órgano gestor?
- ¿El órgano cuenta con oficinas regionales?
- En caso afirmativo, ¿cuáles son los beneficios obtenidos y los problemas derivados de esta gestión regionalizada?
- ¿Existe autonomía técnico-financiera de estas oficinas?
- ¿De qué manera se lleva a cabo la articulación entre las acciones del Consejo Estadual de Medio Ambiente y el de Recursos Hídricos?
- ¿Cómo pueden ser articuladas las decisiones del comité del río principal con las decisiones de los comités de sub-cuencas?
- A su entender, ¿los municipios se encuentran debidamente contemplados en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos? ¿Por qué?

C - Instrumentos de gestión de los recursos hídricos:

1. Sistema de Informaciones

- ¿El órgano gestor cuenta con el sistema de informaciones de recursos hídricos?
- ¿Qué tipos de informaciones se encuentran almacenadas en este Sistema?
- ¿Cuáles son las principales deficiencias del Sistema de Informaciones del Estado?
- ¿Cuáles son los principales logros obtenidos de este Sistema?
- ¿Hay algún tipo de integración del sistema de informaciones de los recursos hídricos con el sistema de informaciones ambientales?
- ¿Hay una política de difusión de las informaciones en el órgano gestor?
- ¿Los datos del sistema pueden accederse por Internet?
- ¿Cuál es el *sitio web*?

2. Otorgamiento de Derecho de Uso del Agua

- ¿Cuánto tiempo hace que el órgano gestor instituyó la práctica del otorgamiento?
- ¿Cuántos otorgamientos ya fueron aprobados en el Estado y cuáles son las áreas de mayor concentración de requerimientos?
- ¿Cuál es el perfil del usuario que requiere el otorgamiento?
- ¿Existen estudios que subvencionan la aprobación del otorgamiento para las aguas subterráneas?
- ¿Hay instrumentos legales suficientes para estimar los requerimientos de otorgamiento (leyes, reglamento, etc.)?
- ¿Cuál es el valor, por debajo del cual no es necesario solicitar el otorgamiento junto al órgano gestor?
- ¿Existen diferencias en los parámetros para la aprobación del otorgamiento debido a las diferencias regionales, con respecto a la disponibilidad de las aguas, en diversas áreas del Estado?
- ¿El análisis referente a la calidad y a la cantidad de agua es aprobado y evaluado en la misma institución?

- ¿La solicitud de otorgamiento ha sido concedida a partir del análisis de los planes de cuenca, de la zonificación territorial y del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿En qué momento del proceso de licenciamiento ambiental el otorgamiento es requerido?
- ¿Han sido aplicadas sanciones administrativas por casos de incumplimiento con las disposiciones de las ordenanzas de otorgamiento?
- ¿Qué tipo de penalidad ha sido aplicada?
- ¿Cuáles son los usos prioritarios del agua en el Estado?
- ¿Qué cuencas hidrográficas están sujetas al rechazo o limitaciones en cuanto al atendimento de los pleitos de otorgamiento?
- ¿Qué tipos de medidas están siendo adoptadas en las cuencas hidrográficas en las cuales existe una gran presión por el uso del agua?

3. Planes

- ¿Cuáles son los planes de cuencas ya elaborados en el Estado?
- ¿Los Planes se han tenido en cuenta en la implementación de la política pública de recursos hídricos?
- ¿El Estado cuenta con el Plan Estadual de Recursos Hídricos?
- En caso afirmativo, ¿en qué año fue elaborado y cuál ha sido su importancia en la gestión de las aguas estatales?

4. Cobranza del uso de los recursos hídricos

- ¿La cobranza del agua se ha venido realizando en el Estado?
- En caso afirmativo, ¿desde cuándo?
- En caso negativo, ¿existe un horizonte temporal previsto para su efectiva institución?
- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para su implementación?
- De la manera como está instituida o planificada, ¿cómo la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico en el Estado?

- ¿Qué tipos de usos están siendo cobrados o planificados para ser cobrados?

5. Encuadramiento de los cuerpos del agua en clases, según los usos preponderantes del agua

- ¿Quién define el encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Cuáles son los cursos de agua que cuentan con el encuadramiento?
- ¿El encuadramiento se da a partir de algún tipo de Zonificación Territorial?
- ¿El encuadramiento ha inducido a la alteración de uso del suelo, en la Cuenca Hidrográfica?

D - Sistema de Gestión y Gestión Participativa

- ¿Desde cuándo funciona el Consejo Estadual de Recursos Hídricos?
- ¿Cuál es la composición del Consejo Estadual de Recursos Hídricos?
- ¿De qué manera se produce la articulación entre las acciones del Consejo Ambiental y de los Recursos Hídricos?
- ¿Cuáles son sus atribuciones legales (consultivas, normativas, deliberativas)?
- ¿Cuál es su composición?
- ¿Cuáles son los procedimientos de elección de los miembros de la sociedad civil y de los usuarios para participar del Consejo Estadual de Recursos Hídricos?
- ¿Cuántos comités de cuenca se han creado en el Estado?
- ¿Cuáles son los comités que se encuentran en etapa de mayor maduración institucional?
- ¿Cuántos consorcios de cuenca funcionan en el Estado?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad civil en la definición del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad civil en la definición de los Planes de Cuencas?

- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad civil en la definición del contenido del Plan Estadual?

E – Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el perfeccionamiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles por la población?

F – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en el Estado y en el país

- ¿Cuáles son las principales frustraciones existentes en la gestión de las aguas en el Estado y en Brasil?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo estadual y nacional de gestión de recursos hídricos?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual?

G – Tendencias

- ¿Cuáles son las principales tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas, en el Estado?
- ¿Cuáles serán los pasos decisivos para que se pueda desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos, a nivel estadual y nacional?

H – Consideraciones Finales

- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en el Estado?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en Brasil?
- La gestión de las aguas por los Estados y por la Unión, de la manera como fue prevista por la Constitución Federal de 1988, ¿se constituye en facilidad o en obstáculo para la gestión de las aguas en el país? Por qué?

ANEXO VII — Modelo de cuestionario aplicado a los miembros del Consejo Nacional de Recursos Hídricos

A – Aspectos Constitucionales

- ¿Cuáles son las principales barreras legales a la gestión de los recursos hídricos, a nivel federal?
- ¿Cuáles son los principales conflictos institucionales a nivel de la Unión?
- La gestión de las aguas por la Unión y por los Estados, dentro de la estructura federativa del país, ¿se constituye en facilidad o dificultad en el proceso de descentralización de su gestión? Por qué?
- ¿Los municipios se encuentran debidamente contemplados en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos?
- ¿Cuáles son las principales dificultades para promover la integración de la gestión de recursos hídricos en el ámbito federal con el estadual?

B – Gestión participativa en las decisiones

- Con relación al carácter deliberativo del CNRH, ¿Cuáles han sido sus deliberaciones más importantes?
- ¿Cuál ha sido el papel del CNRH en la definición de:
 - a) encuadramiento de los cursos de agua?
 - b) Plan Nacional de Recursos Hídricos?
 - c) cobranza del derecho del uso del agua?
 - d) otorgamiento del derecho del uso del agua?
- De la manera como está siendo instituida o planificada, ¿cómo la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico?
- ¿Qué tipos de conflictos relacionados a la gestión de las aguas han sido resueltos en el ámbito del CNRH?

C – Gestión integrada de los recursos hídricos

- ¿Existen problemas en la integración de la legislación ambiental con la de los recursos hídricos, que tengan reflejos en las deliberaciones de este Consejo?

- ¿Cómo han sido resueltos los aspectos que exigen un tratamiento unificado entre la calidad y la cantidad (agua)?
- ¿Las políticas sectoriales (minería, industria, transportes, turismo, pesca, agricultura y otras) se han tenido en cuenta en las deliberaciones del CNRH?
- ¿Cuáles son las cuestiones reincidentes (que siempre acaban siendo motivo de discusión) en el ámbito del CNRH?

D – Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el perfeccionamiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles a los diversos segmentos de este Colegiado?
- ¿Qué beneficios se han venido obteniendo de manera más acelerada?

E – Frustraciones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en el País

- ¿Cuáles son las principales frustraciones existentes en la gestión de los recursos hídricos?
- ¿En qué momentos hay una gran pérdida de esfuerzos colectivos en las discusiones del CNRH?

F – Tendencias

- ¿Cuáles serán los pasos decisivos para que se pueda desarrollar una gestión eficaz de los recursos hídricos en el país?

- En su óptica, ¿qué asuntos deberían ser disciplinados con urgencia, por el CNRH?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo de gestión de recursos hídricos?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual?

G – Consideraciones Finales

- ¿La composición del CNRH es satisfactoria para discutir los problemas nacionales relacionados con la gestión de los recursos hídricos?
- ¿Existe algún tipo de manipulación política en el CNRH?
- ¿Que segmentos tienen mayor capacidad de influenciar en las deliberaciones del CNRH? Por qué?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿como podría ser resumida la gestión de las aguas en Brasil?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿como podría ser resumida la gestión de las aguas en los Estados?

ANEXO VIII — Modelo de cuestionario aplicado a los miembros de Consejos Estaduales de Recursos Hídricos

A – Aspectos Legales e Institucionales

- ¿Cuáles son las principales barreras legales para la gestión de los recursos hídricos, a nivel estadual?
- ¿Cuáles son los principales conflictos institucionales a nivel estadual?
- ¿Cuáles son las principales dificultades para promover la integración de la gestión de recursos hídricos en el ámbito federal con el estadual?
- ¿Como está siendo pensada la implementación de las Agencias de Cuenca, en el Estado?

B – Gestión participativa en las decisiones

- Con relación al carácter deliberativo del Consejo Estadual de Recursos Hídricos, ¿cuáles han sido sus deliberaciones más importantes?
- ¿Cuál ha sido el papel del Consejo Estadual de Recursos Hídricos en la definición de:
 - a) encuadramiento de los cursos de agua?
 - b) Plan Nacional de Recursos Hídricos?
 - c) cobranza del derecho del uso del agua?
 - d) otorgamiento del derecho del uso del agua?
- De la manera como está siendo instituida o planificada, ¿cómo la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico?
- ¿Qué tipos de conflictos relacionados a la gestión de las aguas han sido resueltos en el ámbito del Consejo Estadual de Recursos Hídricos?

C – Gestión integrada de los recursos hídricos

- ¿Existen problemas en la integración de la legislación ambiental con la de recursos hídricos, que tengan reflejos en el día a día de las deliberaciones de este Consejo?
- ¿Como han sido resueltos los aspectos que exigen un tratamiento unificado entre la calidad y la cantidad (agua)?

- ¿Las políticas sectoriales (minería, industria, transportes, turismo, pesca, agricultura y otras) se han tenido en cuenta en las deliberaciones del Consejo Estadual de Recursos Hídricos?
- ¿Cuáles son las cuestiones reincidentes (que siempre acaban siendo motivo de discusión) en el ámbito del Consejo Estadual de Recursos Hídricos?

D – Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el perfeccionamiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles a los diversos segmentos de este Colegiado?
- ¿Qué beneficios vienen siendo obtenidos de manera más acelerada?

E – Frustraciones relacionadas con la gestión de los recursos hídricos en el País

- ¿Cuáles son las principales frustraciones existentes en la gestión de los recursos hídricos en el Estado?
- ¿En qué momentos hay una gran pérdida de esfuerzos colectivos en las discusiones de este Consejo?

F – Tendencias

- ¿Cuáles serán los pasos decisivos para que se pueda desarrollar una gestión eficaz de los recursos hídricos en el Estado?
- ¿Qué asuntos deberían ser disciplinados con urgencia por este Consejo?

- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo de gestión de recursos hídricos en el Estado?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual?

G – Consideraciones Finales

- ¿La composición del Consejo Estadual de Recursos Hídricos es satisfactoria para discutir los problemas relacionados con la gestión de los recursos hídricos en el Estado?
- ¿Existe algún tipo de manipulación política en el Consejo Estadual de Recursos Hídricos?
- ¿Qué segmentos tienen mayor capacidad de influenciar en las deliberaciones de este Consejo? Por qué?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en los Estados?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en Brasil?

ANEXO IX — Modelo de cuestionario aplicado a los miembros de Comités de Cuencas Hidrográficas Estaduales

A– Aspectos legales e institucionales:

- ¿Cuáles son las principales barreras legales para la gestión de los recursos hídricos, en el caso de esa cuenca hidrográfica?
- ¿La estructura administrativa actual es adecuada para la implementación de la política nacional de recursos hídricos?
- En caso negativo, ¿qué tipo de estructura sería más adecuada?
- ¿Los municipios se encuentran debidamente contemplados en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos? Por qué?

B – Participación en las Decisiones

- Con relación al carácter deliberativo del Comité, ¿cuáles han sido sus deliberaciones más expresivas?
- ¿Cuál ha sido el papel del Comité en la definición del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Cuál ha sido el papel del Comité en la definición del contenido del Plan de Cuenca?
- ¿Cuál ha sido el papel del Comité en la definición del contenido del Plan Estadual de Recursos Hídricos?
- ¿Cuál ha sido el papel del Comité en la cobranza de derecho de uso del agua?

C – Integración de la gestión ambiental con la de recursos hídricos

- ¿Existen conflictos entre la gestión ambiental y la de los recursos hídricos, que tengan reflejos en la gestión de las aguas de esa Cuenca?
- ¿Sería posible la integración de estas dos áreas en el ámbito del Comité?
- ¿Cómo esto se ha venido dando en esa cuenca hidrográfica?

D – Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública participativa de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para el perfeccionamiento del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles por la población?

E – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en la Cuenca Hidrográfica, en el Estado y en el País

- ¿Cuáles son las principales frustraciones actualmente existentes en la gestión de los recursos hídricos?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo de gestión de recursos hídricos?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo actual?

F – Tendencias

- ¿Cuáles son las principales tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas en su Estado?
- ¿Cuáles serán los pasos decisivos para que se pueda desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos en la Cuenca Hidrográfica?

G – Consideraciones Finales

- ¿Cuál es el procedimiento de elección de los miembros de la sociedad civil y de los usuarios para participar del Comité de Cuenca?
- ¿Existe algún tipo de manipulación política en el Comité?

- ¿Qué segmentos tiene mayor capacidad de influenciar positivamente en el desarrollo de las acciones del Comité?
- ¿Cuáles son los segmentos que más participan de las actividades desarrolladas por el Comité de Cuenca?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en este Comité de Cuenca?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en su Estado?
- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría ser resumida la gestión de las aguas en Brasil?

ANEXO X — Modelo de cuestionario aplicado a los consultores de las áreas de recursos hídricos y medio ambiente

A - Marco Legal:

- ¿Cuáles son los aspectos legales a ser revistos o complementados en la legislación federal de recursos hídricos?

B - Aspectos institucionales:

- La gestión de las aguas por la Unión y por los Estados, dentro de la estructura federativa del país, ¿se constituye en facilidad o dificultad en el proceso de descentralización de su gestión? Por qué?
- ¿La estructura administrativa actual es adecuada para la implementación de la política nacional, descentralizada y participativa de recursos hídricos?
- ¿De qué manera sería necesario alterar la actual estructura administrativa actual, caso se considere inadecuada?
- ¿Cuáles son, actualmente, los principales problemas de articulación entre los órganos que actúan en la gestión de los recursos hídricos?
- ¿A qué se deben estos problemas?
- ¿Cómo vienen siendo articuladas las decisiones del comité del río principal con las decisiones de los comités de sub-cuencas?
- ¿Existe integración entre la política de recursos hídricos, las políticas públicas de medio ambiente y las demás políticas sectoriales? (turismo, agricultura, industria y minería)
- ¿Los municipios se encuentran debidamente contemplados en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos?
- ¿Cuál es el modelo institucional más adecuado para la implementación de las Agencias de Cuenca?

C - Instrumentos de gestión de los recursos hídricos:

- ¿La solicitud de otorgamiento ha sido concedida a partir de análisis de los instrumentos de planificación, a ejemplo de los planes de cuenca, de zonificación territorial y del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Los usos prioritarios han sido respetados, en caso de conflicto de usos?
- ¿Los Planes de Cuenca y el Plan Estadual de Recursos Hídricos se han tenido en cuenta en la implementación de la política de recursos hídricos?
- ¿La calidad de los estudios presentada en los Planes ha sido satisfactoria para la gestión de las aguas?
- ¿Cuáles han sido sus principales fallas y deficiencias?
- ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para la implementación de la cobranza?
- ¿De la manera como está instituida o planificada, la cobranza viabilizará el mejoramiento tecnológico?
- ¿El encuadramiento se lleva a cabo a partir de algún tipo de zonificación territorial, ambiental o hidrológico?
- ¿El encuadramiento ha inducido algún tipo de alteración en el uso del suelo o de mejor control de la contaminación de las aguas?

D - Sistema de Gestión y Gestión Participativa

- ¿Cuáles son los comités de cuenca que se encuentran en etapas de mejor maduración institucional?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad civil en la definición del encuadramiento de los cursos de agua?
- ¿Cómo se ha dado la participación de la sociedad en la elaboración de los Planes de Cuencas de ríos de la Unión?
- ¿Cuáles son las cuestiones reincidentes, o sea, aquellas que siempre acaban siendo motivo de discusión entre los diversos segmentos que promueven la gestión de los recursos hídricos?
- ¿Existe algún tipo de manipulación política en los consejos o comités de cuenca?

- ¿Qué segmentos tienen mayor capacidad de influenciar o interferir en las deliberaciones de estos colegiados (consejos y comités)?

E – Avances de la gestión de recursos hídricos en el país

- ¿Cuáles son los avances/beneficios obtenidos a partir de la implementación de la política pública nacional/estadual participativa y descentralizada de los recursos hídricos:
 - i. beneficios económicos:
 - ii. beneficios sociales:
 - iii. beneficios ambientales:
 - iv. beneficios tecnológicos:
 - v. beneficios para la mejora del proceso democrático:
 - vi. eficiencia de la máquina pública:
- ¿Cuáles son los beneficios más visibles?
- ¿Qué beneficios se han obtenido de manera más acelerada?

F – Frustraciones relacionadas con la gestión hídrica en el país

- ¿Cuáles son las principales frustraciones actualmente existentes en la gestión de los recursos hídricos en el país?
- ¿Existe la necesidad de “calibrar” el actual modelo?
- ¿Cuáles serían los principales puntos de ajuste del modelo vigente?

G – Tendencias

- ¿Cuáles son las principales tendencias que se esbozan a partir del actual modelo de gestión de las aguas, en Brasil?
- ¿Cuáles serán los próximos pasos decisivos para que el país pueda desarrollar una gestión eficiente y eficaz de los recursos hídricos ?

H – Consideraciones Finales

- Caso fuese posible sintetizar, en una palabra o expresión, ¿cómo podría, en su entendimiento, ser resumida la gestión de las aguas en

Brasil?

- ¿Qué palabra o expresión resumiría la gestión de las aguas en los Estados?
- ¿Qué palabra resumiría la participación de los Municipios en la gestión de las aguas?

ANEXO XI — Modelo de cuestionario aplicado a los miembros del Tribunal de Aguas de Valencia - España

A - Cuestiones administrativas y problemas generales

- ¿La estructura administrativa del Tribunal es adecuada para los días de hoy?
- En caso negativo, ¿qué tipo de estructura sería más adecuada?
- ¿Cuáles son los principales problemas enfrentados por el Tribunal?
- ¿Cómo podrían resolverse?
- ¿Los miembros del Tribunal han sido llamados por los órganos del Gobierno para discutir la planificación regional?
- ¿Existe algún tipo de cobranza por el uso del agua?
- ¿Existe algún tipo de autorización por el derecho de uso del agua?
- ¿Quién otorga esa autorización?
- ¿El Poder Público obstaculiza, de alguna manera, las acciones del Tribunal?

B - El Juicio

- ¿Los regantes están satisfechos con la forma de sentencia aplicada por el Tribunal?
- ¿Cuáles son sus principales quejas?
- ¿Cuáles son los tipos de conflictos más comunes entre los usuarios del agua?
- ¿Cuáles fueron las sentencias más duras del Tribunal?
- ¿Cuáles son las sentencias más comunes en el día a día del Tribunal?
- ¿Con qué frecuencia son juzgados los infractores? ¿Cada semana? ¿Quincenalmente?

C - Amenazas

- ¿Hay algo que amenaza la buena marcha de las acciones del Tribunal?

- ¿Hay algunos problemas legales que interfieren en las acciones del Tribunal?

D - Cuestiones Hídricas y Ambientales

- En momento de crisis de falta de agua, ¿existe alguna estrategia de emergencia para enfrentarla?
- ¿El Tribunal tiene algún tipo de acción para controlar el uso de plaguicidas?

E - Beneficios

- ¿Cuáles son los beneficios que las personas perciben como resultado de la actuación del Tribunal: beneficios económicos; beneficios sociales; beneficios ambientales; beneficios tecnológicos; beneficios para el mejoramiento del proceso democrático?
- ¿Cuál es el concepto del Tribunal respecto a la población de la región?

F - Tendencias

- ¿Existe alguna tendencia de cambio en la forma de actuación del Tribunal?
- ¿Hay intentos de manipulación política en el Tribunal?
- ¿Qué palabra o expresión resumiría la actuación del Tribunal?
- ¿Qué palabra o expresión resumiría la actuación de los Regantes?
- ¿Cuál es el secreto para que esta institución dure tanto tiempo?

ANEXO XII — Lista de los entrevistados en Brasil

Nº	Entrevistado	Colegiados de Recursos Hídricos	Sector Representado	Institución a la que pertenece	Cargo/Función
I – NIVEL FEDERAL					
1	Jerson Kelman	-----	-----	ANA	Presidente de la ANA (2000 - 2004)
2	Jorge Thierry Calazans	-----	-----	ANA	Especialista en Recursos Hídricos
3	Rosana Garjulli	-----	-----	ANA	Consultora
4	Mauricio Andrés Ribeiro	-----	-----	ANA	Consultor
5	Eldis Camargo	-----	-----	ANA	Sector Jurídico de la ANA
6	Maria Manuela M. Alves Moreira	-----	-----	SRH/MMA	
7	Roberto Monteiro	CNRH	Poder Público Federal	MMA	Miembro honorario del CONAMA
8	Ninon Machado de Faria Leme Franco	CNRH	Sociedad Civil	Instituto Ipanema, Rio de Janeiro	
9	Julio Thadeu S. Kettelhut	CNRH	Poder Público Federal	SRH/MMA	Presidente de dos Cámaras Técnicas del CNRH
10	Carlos Eduardo Nascimento Alencastre	CNRH	Sociedad Civil	Representante de los Comités, Consorcios y Asociaciones Intermunicipales de Cuencas Hidrográficas.	
II - NIVEL ESTADUAL					
Rio Grande do Sul					
11	Rogério Dewes	-----	Poder Público Estadual	SEMA/Departamento de Recursos Hídricos-DRH	Director del DRH
12	Paulo Paim	Consejo Estadual	Poder Público Estadual	SEMA/DRH	Secretario Ejecutivo del Consejo Estadual
13	Nanci Begnini Giugno	Consejo Estadual	Poder Público Estadual	Fundación Estadual de Planificación Metropolitana y Regional - METROPLAN	
14	Maria Ângela Laydner	Consejo Estadual	Poder Público Estadual	Secretaría de Obras y Saneamiento del Estado.	
15	Emilio Roberto Wild	CBH – Sinos	Usuario de Recursos Hídricos	Servicio Municipal de Aguas y Aguas Residuales de São Leopoldo	

Nº	Entrevistado	Colegiados de Recursos Hídricos	Sector Representado	Institución a la que pertenece	Cargo/Función
16	Luis Fernando Franco	CBH - Sinos,	Usuario de Recursos Hídricos	Sindicato de las Industrias de Papel, Cartón y Corcho/RS – SINPASU	
17	Adolfo Antonio Klein	CBH - Sinos	Usuario de Recursos Hídricos	Asociación de las Industria de Curtiduría RS – AIC	
18	Milton Haack	CBH - Tramandai	Sociedad Civil	Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental – ABES	
19	Silvio Paulo Klein	CBH – Sinos	Sociedad Civil	Asociación de Arquitectos y Ingenieros Civiles de Novo Hamburgo – ASAEC	
20	Ione Brunhn Gutierrez	CBH – Sinos	Sociedad Civil	Instituciones Técnico-Científicas	Vice Presidente del CBH- Sinos
21	Maria Cristina M. Alves	CBH - Sinos y Tramandaí	Poder Público Estadual	Secretaría de Energía, Minas y Comunicaciones del Estado	
22	Janine Haase	CBH - Tramandaí,	Poder Público Estadual	Fundación Estadual de Protección Ambiental - FEPAM	
23	Valery Pugatch	CBH - Sinos y Tramandaí,	Usuario de Recursos Hídricos	Instituto Riograndense de Arroz – IRGA	Coordinador de la Comisión de Recursos Hídricos y Medio Ambiente
24	Jose Vanderley Feltrin	CBH – Tramandai	Sociedad Civil	Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Institución de Enseñanza e Investigación	Profesor e investigador
25	Antonio Augusto Ungaretti Marques	CBH - Tramandai	Sociedad Civil	Entidad Ambientalista <i>Associação dos Municípios do Litoral Norte - AMLINORTE</i>	
São Paulo					
26	Eliseu Itiro Ayabe	-----	Poder Público Estadual	DAEE, Secretaría y Energía, Recursos Hídricos, órgano gestor de recursos hídricos	
27	Anicia Aparecida Batistello Pio	Consejo Estadual	Usuario de recursos hídricos	Federación de las Industrias del Estado de São Paulo – FIESP	
28	Maria Luiza Taborda Ribeiro	Consejo Estadual	Sociedad Civil	Fundación SOS Mata Atlántica	
29	Marco Antonio V. de Campos	Consejo Estadual	Poder Público Municipal	Municipio de Iperó/SP	Alcalde de Iperó
30	Luiz Fernandes Carneseca	Consejo Estadual	Poder Público Estadual	DAEE/ Secretaría de Energía, Recursos Hídricos, órgano gestor de los recursos hídricos	

Nº	Entrevistado	Colegiados de Recursos Hídricos	Sector Representado	Institución a la que pertenece	Cargo/Función
31	Luiz Roberto Moretti	CBH - PCJ	Poder Público Estadual	DAEE/Secretaria de Energía, Recursos Hídricos, órgano gestor de los recursos hídricos	Secretario Ejecutivo del CBH –PCJ
32	Hugo Marcos Piffer Leme	CBH - PCJ	Sociedad Civil	Asociación Nacional de los Servicios Municipales de Saneamiento, Piracicaba	
33	Marcos Vinícios Folegatti	CBH - PCJ	Sociedad Civil	Escuela Superior de Agronomía Luiz de Queiroz –ESALQ, Piracicaba	
34	Petrus Bartholomeus Weel	CBH - PCJ,	Poder Público Municipal	Ayuntamiento de Holambra	
35	Ayri Saraiva Rando	CBH - PCJ	Sociedad Civil	Entidad ambientalista	
36	Eduardo Lovo Paschoalotti	CBH - PCJ	Sociedad Civil	Asociación Brasileña de Celulosa y Papel	Vice Presidente del Comité y Gerente Ambiental de RIPASA – Celulosa y Papel
37	Milton Cepellos Oliveira	CBH – Sorocaba/Medio Tietê	Poder Público Municipal	Ayuntamiento Municipal de Sorocaba. Órgano Municipal de Saneamiento - SAAE	
38	Elbio Trevisan	CBH – Sorocaba/Medio Tietê	Poder Público Municipal	Municipio de Cesario Lange/SP	Alcalde de Cesário Lange Presidente del Comité
39	Setimo Humberto Marangon	CBH – Sorocaba/Medio Tietê	Poder Público Estadual	CETESB	Gerente de la Agencia Ambiental da CETESB de Sorocaba
40	Eduardo Yoshimi Fukano	CBH – Sorocaba/Medio Tietê	Usuario de Recursos Hídricos	Sindicato Rural de Piedade.	
41	Lucy Helena Muniz Brandão	CBH – Sorocaba/Medio Tietê	Usuario de Recursos Hídricos	Centro de las Industrias del Estado de São Paulo – CIESP/ Sorocaba	
Bahia					
42	Aldo Carvalho Andrade	-----	Poder Público Estadual	SRH, órgano gestor de recursos hídricos	
43	Maria del Carmo Nunes Pereira	Consejo Estadual	Sociedad Civil	Asociación Brasileña de Ingeniería Sanitaria y Ambiental - ABES	Presidente de la ABES
44	Sandra Neusa Marchesini Ferreira	Consejo Estadual	Usuario de Recursos Hídricos	Coelba, empresa de generación y distribución de energía eléctrica	

Nº	Entrevistado	Colegiados de Recursos Hídricos	Sector Representado	Institución a la que pertenece	Cargo/Función
45	Jorge Lins Freire	Consejo Estadual	Usuario de Recursos Hídricos	Federación de las Industrias del Estado de Bahía - FIEB	Presidente de la FIEB
46	Balduino Dias Neto	CBH – Itapicuru	Poder Público Estadual	SRH, órgano gestor de recursos hídricos	Secretario Ejecutivo del CBH- Itapicuru
47	Raimundo Nonato Azevedo Alves	CBH – Itapicuru	Usuario de Recursos Hídricos	Embasa, empresa de abastecimiento/saneamiento	Gerente Regional de la Unidad de Negocios de Senhor do Bonfim
48	Antônio Augusto de Oliveira Santana	CBH – Itapicuru	Sociedad Civil	Consortio Intermunicipal dos Usuarios del Agua del Alto y Medio Itapicuru	Secretario del Consortio
49	Cesar Fontes	CBH – Itapicuru	Usuario de Recursos Hídricos	Industria – Cía. de Ferroligas de Bahía – Ferbasa	
50	Arthur Fernandes de Paiva Fº	CBH – Itapicuru	Sociedad Civil	Asociación Comercial	
51	Robério Bomfim	CBH – Recôncavo Norte	Poder Público Estadual	SRH, órgano gestor de recursos hídricos.	
52	Glauco Cayres de Souza	CBH – Recôncavo Norte	Usuario de Recursos Hídricos	Embasa, empresa de abastecimiento/saneamiento	
53	Miguel Polino	CBH – Recôncavo Norte	Poder Público Municipal	Ayuntamiento de Lauro de Freitas	
54	Sergio de Almeida Bastos	CBH – Recôncavo Norte	Usuario de Recursos Hídricos	Comité de Fomento Industrial de Camaçari – COFIC	
III - PROFESIONALES DEL SECTOR PÚBLICO Y PRIVADO RELACIONADOS CON LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LAS AGUAS					
Región Nordeste					
55	Francisco Carlos Bezerra y Silva	CBH – Curu/CE	Sociedad Civil	Instituto Mangara	
56	Antonio Alzemar de Oliveira	CBH – Curu/CE	Poder Público Estadual	Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Ceará – Ematerce	Presidente del Comité del Curu/CE.
57	Ana Cristina Mascarenhas	-----	-----	SEMARH/BA	Directora de la SEMARH
58	José Holanda Neto	-----	-----	Secretaría de Estado de la Planificación/Superintendencia de Recursos Hídricos de Sergipe	

Nº	Entrevistado	Colegiados de Recursos Hídricos	Sector Representado	Institución a la que pertenece	Cargo/Función
59	Carlos Hermínio de Aguiar Oliveira	-----	-----	Asociación Brasileña de Recursos Hídricos-ABRH/SE	
60	Valmir de Albuquerque Pedrosa	CBH – São Francisco	Sociedad Civil	Universidad Federal de Alagoas – UFAL	Miembro del CBH – São Francisco
61	José Cisino Menezes Lopes	-----	-----	Asociación de los Regantes de Bahía – AIBA/BA	
62	Roseane Palavizini	-----	-----	Instituto Autopiesis/BA	Presidente de la ONG
63	Golde Stifelman	-----	-----	SRH, órgano gestor de recursos hídricos/BA	
64	Soraya Vanini Tupinambá	CBH - Jaguaribe	Sociedad Civil	ONG Instituto Terramar/CE	
65	Maria Elizabeth Pereira dos Santos	----	-----	Universidad Federal de Bahía – UFBA	Profesora e Investigadora
Región Sudeste					
66	Mauro da Costa Val	CBH - Paraopeba	Sociedad Civil		Secretario Ejecutivo del Comité/MG
67	João Clímaco	-----	----	Foro Nacional de la Sociedad Civil-FONASC/MG	Dirigente del Foro
68	Rosa Mancini	CBH - Litoral Norte	Poder Público Estadual	CETESB	Secretaría Ejecutiva del Comité
69	Michico Ishihara	CBH - Baixada Santista	Poder Público Estadual	CETESB	Cámara Técnica de Planificación y Gestión
70	Cid Tomanik Pompeu	-----	-----	Autor de estudios jurídicos sobre recursos hídricos/SP	Consultor
71	Yara Gomide	-----	-----	Consultora jurídica del área ambiental/SP	Consultora
Región Sur					
72	Antônio Eduardo Lanna	---	----	Consultor en Recursos Hídricos para los Gobiernos Federal y Estaduales/RS	Consultor
73	Ada Silvia Beltrão de Piccoli	CBH - Gravataí,	Poder Público Estadual	Fundación Estadual de Planificación Metropolitana y Regional - METROPLAN	Secretaría Ejecutiva del Comité
74	Sidney Agra	-----	-----	Consultor en Recursos Hídricos/RS	Consultor
IV – ESPECIALISTA INTERNACIONAL					
75	Larry Simpson	-----	-----	Banco Mundial	Consultor

ANEXO XIII — Distancias recorridas en Brasil para la realización de las entrevistas

Estados - Distrito Federal/ Distancias	Salida	Llegada	Distancia Km	Ida	Ida y vuelta	Nº de veces	Total Km
AL BA DF ES SP RS	Salvador /BA	Porto Alegre/RS	3090	----	X	1	6.180
	Porto Alegre/RS	Osório/RS	100	100	X	1	200
	Salvador/BA	São Paulo/SP	1962	---	X	1	3.924
	São Pablo/SP	Sorocaba/SP	107	107	---	1	107
	Sorocaba/SP	Piracicaba/SP	103	103	--	1	103
	Piracicaba-Iperó/SP	Iperó-Holambra/SP	200	200	--	1	200
	Holambra/SP	São Paulo/SP	125	125	--	1	125
	Salvador /BA	Senhor do Bonfim/BA	400	--	X	1	800
	Salvador/BA	Brasília/DF	1446	--	X	3	8.676
	Salvador/BA	Vila Velha/ES	1202	--	X	1	2.404
	Salvador/BA	Ilhéus/BA	462	--	X	1	924
	Salvador/BA	Maceió/AL	632	--	X	1	1.264
	Total de km						24.907

ANEXO XIV — Acuerdos y Tratados Internacionales sobre Recursos Hídricos: Brasil y países de América del Sur¹

1 – Acuerdos Regionales

1.1. - Tratado de la Cuenca del Plata (Brasilia, 23/04/1969): Brasil, Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay. Estos países se propusieron identificar las áreas de interés común, realizar estudios, programas, obras con el objetivo de utilización racional de las aguas, para su aprovechamiento múltiple y equitativo; facilitar la navegación; preservación y fomento de la vida animal y vegetal; cooperación mutua en materia de educación, salud y lucha contra enfermedades; entre otros objetivos comunes. El Tratado tiene duración ilimitada. El Comité Intergubernamental Coordinador — CIC fue reconocido como el órgano permanente encargado de promover, coordinar y acompañar el progreso de las acciones multinacionales, que tengan por objeto el desarrollo integrado de la Cuenca del Plata. El órgano supremo para la ejecución del Tratado es la reunión de Cancilleres que ocurre anualmente. Fue creado el Fondo Financiero para el Desarrollo de Cuenca del Plata — FONPLATA, en 12 de junio de 1974, en Buenos Aires, con el objetivo de financiar los estudios, proyectos, programas y obras tendientes a promover el desarrollo armónico y la integración física de la Cuenca del Plata². Cabe señalar, en el ámbito de los países pertenecientes a Cuenca del Plata, la Declaración de Asunción, que tuvo lugar en la clausura de la IV Reunión de Cancilleres, proclamada en Uruguay el 03/06/1971, mediante la Resolución n° 25 del Colegiado formado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco Estados partes del Tratado de la Cuenca del río de la Plata. A través de esta Declaración se deliberó que cualquier aprovechamiento de las aguas de esta cuenca deberá estar precedido de acuerdo bilateral entre los Estados ribereños.

¹ Las principales fuentes consultadas sobre los Tratados Internacionales sobre Recursos Hídricos fueron: estudios de la Cámara Técnica de Gestión de los Recursos Hídricos Transfronterizos, del Consejo Nacional de Recursos Hídricos-CNRH, que listó los Acuerdos y Tratados Internacionales sobre Agua y Medio Ambiente (<http://www.cnrh-srh.gov.br/camaras/GRHT/itemizacao/main.htm>), CABRAL (1998), GRANZIERA (1993) y POMPEU (2006).

² Aprobado por el Decreto-Ley n°. 682, de 15/07/1969 y promulgado por el Decreto n°. 67.084, de 19/09/1970.

1.2 - Tratado de Itaipú (Brasilia, 26/04/1973): Brasil y Paraguay. Los recursos del río Paraná pertenecen en condominio a ambos países, con igualdad de participación de capital. La energía producida se divide en partes iguales. Las partes crearon, en igualdad de derechos y obligaciones, la entidad binacional denominada Itaipú, con el objetivo de realizar el aprovechamiento hidroeléctrico, constituida por Electrobras (Brasil) y Ande (Paraguay). En 19/10/1979, fue firmado un Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnica y Operacional entre Itaipú y Corpus (Argentina, Brasil y Paraguay), en la Ciudad Presidente Stroessner, Paraguay.

1.3 - Tratado de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca de Lagoa Mirim y del Protocolo para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos del Tramo Limítrofe del Río Jaguarão³ (Brasilia, 07/07/1977). Brasil y Uruguay. Figuran entre los objetivos de este Tratado el abastecimiento de agua con fines domésticos, urbanos e industriales; regularización de flujos y el control de las inundaciones, producción, transmisión y utilización de energía hidroeléctrica, navegación, desarrollo industrial. La ejecución del Tratado de la Lagoa Mirim está a cargo de la Comisión Mixta Brasileño-Uruguaya para el Desarrollo de la Cuenca de la Lagoa Mirim — CLM⁴. Esta Comisión les propone a los Gobiernos las normas uniformes sobre asuntos de interés común relativos a la navegación, prevención de la contaminación, entre otros. Ya el Protocolo del río Jaguarão, visa principalmente las obras para el aprovechamiento múltiple de los recursos hídricos del tramo limítrofe de este río, en el Passo do Centurião y en el Passo de Talaver, previstas en el Proyecto Jaraguão.

1.4 - Tratado de Cooperación Amazónica (Brasilia, 03/07/1978): Brasil, Bolivia, Ecuador, Colombia, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. El Tratado tiene como objetivo el desarrollo armónico de los respectivos territorios amazónicos para que las acciones conjuntas puedan traer resultados de interés de las partes, la preservación ambiental, la

³ Aprobado por el Decreto Legislativo n°. 109, de 25/11/1977 y promulgado por el Decreto n°. 81.351, de 17/02/1978.

⁴ La Comisión Mista Brasileño-Uruguaya para el Desarrollo de la Cuenca de Lagoa Mirim – CLM fue creada y estructurada a partir de las NOTAS de 26/04/1963, de 05/09/1965 y 20/05/1974.

conservación y la utilización racional de los recursos naturales. Garantizan la navegación comercial en el curso del río Amazonas y otros ríos amazónicos internacionales. Fue instituido el Consejo de Cooperación Amazónica para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Tratado. A la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica — OCTA, con sede en Brasilia, le corresponde la observancia y la implementación de las estipulaciones pactadas⁵.

1.5 - Tratado sobre la creación del Mercado Común del Sur — MERCOSUR (Asunción, Paraguay, concluido en 26/03/1991): Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay⁶. Según sus principales características, el Tratado de Asunción se encuadra como un tratado de integración económica, sin embargo, no se agota en un proyecto económico, pues está diseñado en el sentido de buscar una "mayor justicia social", "el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles", "la preservación del medio-ambiente" y "el mejoramiento de las interconexiones físicas". El aprovechamiento eficaz de los recursos ambientales y la preservación ambiental consta entre sus objetivos. Específicamente sobre esta materia, el Consejo del Mercado Común aprobó el “Acuerdo marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR”, en Asunción, 22/06/2001 mediante el cual los Estados Partes reafirman su compromiso con los principios enunciados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, analizando la posibilidad de instrumentalizar la aplicación de sus principios. Así, el referido Acuerdo tuvo como objetivo el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente mediante la articulación entre las dimensiones económica, social y ambiental, contribuyendo para una mejor calidad del medio ambiente y de vida de las poblaciones.

Destacó que los Estados Partes cooperarán en el cumplimiento de los Acuerdos Internacionales que contemplen asuntos ambientales de los cuales son parte. Dicha

⁵ POMPEU (2006, p.475-476). Este Tratado fue ratificado a través del Decreto Legislativo n° 69, de 18/10/1978; y promulgado mediante Decreto n° 85.050, de 18/08/1980.

⁶Aprobado por el Decreto Legislativo n°. 197, de 25/09/1991 y promulgado por el Decreto n°. 350, de 21/11/1991. Existía la necesidad de adaptar la estructura institucional del Mercosur a los cambios ocurridos y de la implementación de la unión aduanera. Así, el 17 de diciembre de 1994, los Estados Partes firmaron en Ouro Preto, Brasil, el Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del MERCOSUR, también conocido como el Protocolo de Ouro Preto, que se incorporó al Tratado Original de Asunción, dándole una configuración definitiva.

cooperación podrá incluir la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sostenible, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de informaciones sobre posiciones nacionales en foros ambientales internacionales. Este Acuerdo trae en su anexo, varias áreas temáticas, siendo que “Recursos Hídricos” figura en el rol del Área Temática 1. — “Gestión sostenible de los recursos naturales” (ítem 1.f) así como, en el Área Temática 2 — “Calidad de vida y planificación ambiental” (2.a. saneamiento básico y agua potable).

2 - Acuerdos Bilaterales: Brasil y otros países de América del Sur

2.1 - BRASIL y PARAGUAY: Tratado para el Aprovechamiento Hidroeléctrico de los Recursos Hídricos del río Paraná pertenecientes en condominio a ambos países, desde e incluyendo el Salto Grande de Sete Quedas o Salto Del Guairá hasta Foz do Iguaçu (Brasilia, 26/04/1973)⁷: Trata del aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hídricos del río Paraná pertenecientes en condominio entre los dos países. Crea la entidad binacional llamada Itaipú, con igual participación en la capital, con sedes en Brasilia y Asunción. Establece que la energía producida será dividida en partes iguales, siéndole reconocido a cada país el derecho de adquisición de la energía que no sea utilizada por otro país para su propio consumo.

2.2 - BRASIL y ARGENTINA: Tratado para el Aprovechamiento de los Recursos Hídricos Compartidos de los Tramos Limítrofes del río Uruguay y de su afluente del río Pepiri-Guaçu (Buenos Aires, 17/05/1980): prevé el aprovechamiento hidroeléctrico, mejoramiento de la navegabilidad del río Uruguay, control de inundaciones extraordinarias, utilización racional de las aguas (usos consuntivos), entre otros aspectos de interés común, en los tramos limítrofes del río Uruguay y de su afluente Pepiri-Açu⁸. Crea la Comisión Coordinadora, constituida por las dos delegaciones, para coordinar la

⁷ Aprobado por el Decreto Legislativo n°. 23, de 30/05/1973 y promulgado por el Decreto n°. 72.707, de 28/09/1973.

⁸ Aprobado por el Decreto Legislativo n°. 13, de 15/04/1992 y promulgado por el Decreto n°. 657, de 24/09/1992.

ejecución del Convenio de Cooperación y la actuación de las Entidades Ejecutivas en la realización de programas, estudios, proyectos, construcción, mantenimiento, operación y otras actividades relacionadas con el aprovechamiento hidroeléctrico realizado en el contexto del Tratado y del Convenio.

2.3 - BRASIL y URUGUAY: Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del río Quaraí (Artigas, Uruguay, 11/03/1991): fue creado el Estatuto de la Comisión Mixta Brasil-Uruguay para el Desarrollo de Cuenca⁹. Entre los numerosos propósitos de este Acuerdo consta la utilización racional y cualitativa del agua para fines domésticos, urbanos, agropecuarios e industriales, regularización de flujos y control de las inundaciones; producción, transmisión y utilización de energía eléctrica; incremento de la navegación; recuperación y conservación del medio ambiente; manejo, utilización adecuada, recuperación y conservación de los recursos hídricos, considerando las características de la Cuenca hidrográfica, sin hablar de la elevación del nivel social y económico de los habitantes de la región.

3. Otros Acuerdos Bilaterales de Brasil:

3.1 - BRASIL y PARAGUAY: Tratado de Cooperación para un Estudio Relativo al Uso de la Energía Hidroeléctrica de los ríos Acaray y Monday (Rio de Janeiro, 20/01/1956).

3.2 - BRASIL y PARAGUAY: Acta de las Cataratas (o Acta de Iguazú) (Foz de Iguazú, 22/06/1966).

3.3 - BRASIL y URUGUAY: Acuerdo Referente al Transporte Fluvial y Lacustre (Rivera, Uruguay, 12/06/1975).

⁹ Aprobado por el Decreto Legislativo n°. 82, de 01/09/1982 y promulgado por el Decreto n°. 88.441, de 29/06/1983.

4. Acuerdos Bilaterales entre otros Países de América del Sur:

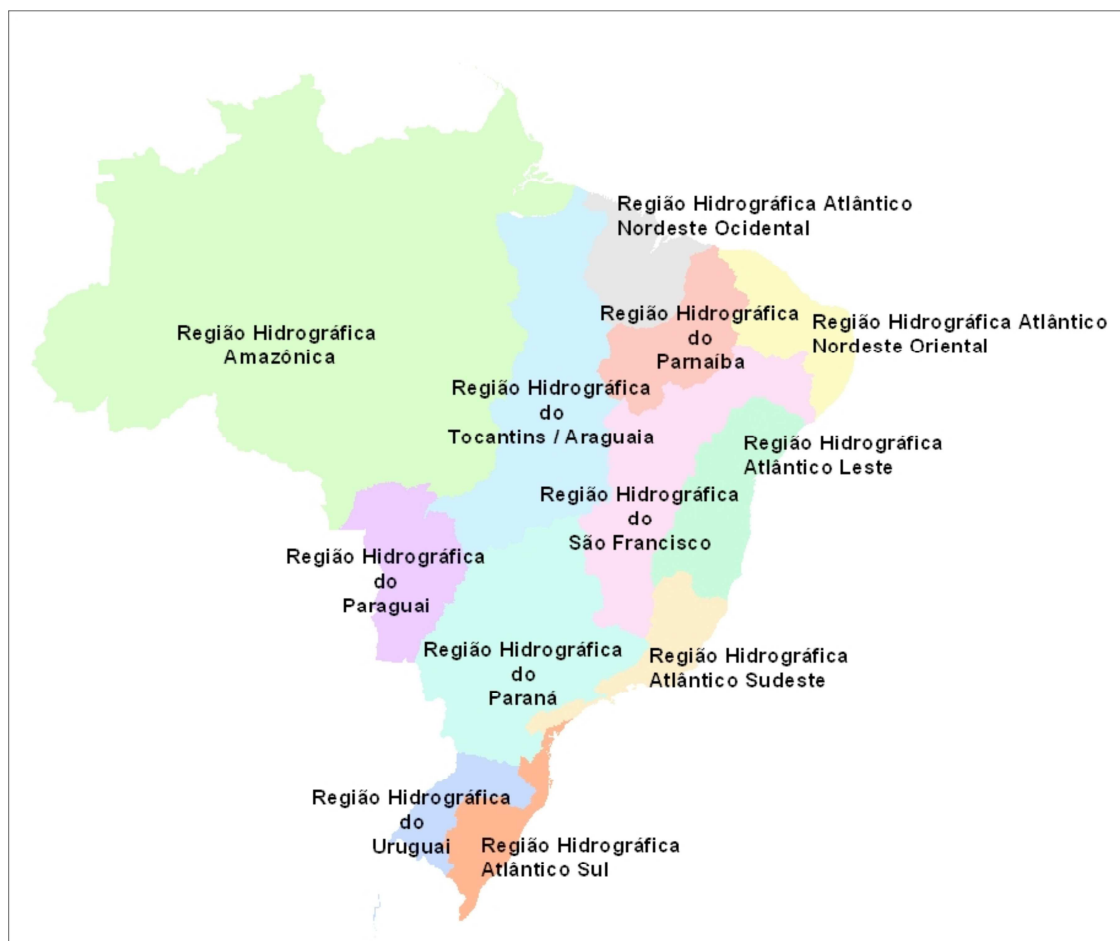
4.1 - BOLIVIA y PERÚ: Convención Preliminar sobre un estudio para el Uso Conjunto de las Aguas del Lago Titicaca (Lima, 30/07/1955).

4.2 - ARGENTINA y PARAGUAY: Convención referente a la Realización de Estudios Técnicos sobre la Producción de Energía Eléctrica en el río Paraná, en la Altura de las Islas de Yacyretá y Apipé (Buenos Aires, 23/01/1958).

4.3 - ARGENTINA y PARAGUAY: Convención sobre el Uso del río Paraná en el Tramo entre la Foz del río Iguazú y la Sección Encarnación-Posadas (Buenos Aires, 16/06/1971).

4.4 - ARGENTINA y PARAGUAY: Tratado de Yacyreta (Asunción, 03/12/1973).

ANEXO XV — División Hidrográfica Nacional



Fuente: RESOLUÇÃO CNRH No 32, del 15 de octubre de 2003 (Publicado en el DOU el 17/12/2003)

Región Hidrográfica Amazónica: Constituida por la Cuenca hidrográfica del río Amazonas situada en el territorio nacional y, también, por las cuencas hidrográficas de los ríos existentes en la Isla de Marajó, además de las cuencas hidrográficas de los ríos situados en el Estado del Amapá que desaguan en el Atlántico Norte.

Región Hidrográfica del Tocantins/Araguaia: Constituida por la cuenca hidrográfica del río Tocantins hasta su desembocadura en el Océano Atlántico.

Región Hidrográfica Atlántico Nordeste Occidental: Constituida por las cuencas hidrográficas de los ríos que desembocan en el Atlántico — tramo Nordeste, estando

limitada a oeste por la región hidrográfica del Tocantins/Araguaia, exclusive, y al este por la región hidrográfica del Parnaíba.

Región Hidrográfica del Parnaíba: Constituida por la cuenca hidrográfica del río Parnaíba.

Región Hidrográfica Atlántico Nordeste Oriental: Constituida por las cuencas hidrográficas de los ríos que desaguan en el Atlántico — tramo Nordeste, limitada al oeste por la región hidrográfica del Parnaíba y al sur por la región hidrográfica de São Francisco.

Región Hidrográfica de San Francisco: Constituida por la cuenca hidrográfica del río São Francisco.

Región Hidrográfica Atlántico Este: Constituida por las cuencas hidrográficas de ríos que desaguan en el Atlántico — tramo Este, limitada al norte y al oeste por la región hidrográfica del río São Francisco y al sur por las cuencas hidrográficas de los ríos Jequitinhonha, Mucuri y São Mateus, inclusive.

Región Hidrográfica Atlántico Sudeste: Constituida por las cuencas hidrográficas de ríos que desaguan en el Atlántico — tramo Sudeste, limitada al norte por la cuenca hidrográfica del río Doce, inclusive, al oeste por las regiones hidrográficas de São Francisco y del Paraná y al sur por la cuenca hidrográfica del río Ribeira, inclusive.

Región Hidrográfica del Paraná: Constituida por la cuenca hidrográfica del río Paraná situada en el territorio nacional.

Región Hidrográfica del Uruguay: Constituida por la cuenca hidrográfica del río Uruguay situada en el territorio nacional, limitada al norte por la región hidrográfica del Paraná, al oeste por Argentina y al sur por Uruguay.

Región Hidrográfica Atlántico Sur: Constituida por las cuencas hidrográficas de los ríos que desaguan en el Atlántico — tramo Sur, limitada al norte por las cuencas hidrográficas de los ríos Ipiranguinha, Irirí-Mirim, Candapuí, Serra Negra, Taboquinha y Cachoeira, inclusive, al oeste por las regiones hidrográficas del Paraná y del Uruguay y al sur por el Uruguay.

Región Hidrográfica del Paraguay: Constituida por la cuenca hidrográfica del río Paraguay situada en el territorio nacional.

ANEXO XVI — Carta de Juazeiro: Comité de la Cuenca Hidrográfica del río São Francisco

El Comité de la Cuenca Hidrográfica del Río São Francisco, reunido del día 28 al 30 de junio de 2004, en la ciudad de Juazeiro, en Bahía, en su III Reunión Plenaria, se dirige a la opinión pública nacional para anunciar, con gran satisfacción, que después de meses de arduo trabajo de elaboración y discusión democrática, que contó con el apoyo técnico de la Agencia Nacional de Aguas y Órganos Gestores Estaduales, aprobó, finalmente, su **Plan Decenal de Recursos Hídricos**.

La aprobación del Plan configura una gran victoria del principio de la democracia participativa y se constituye en el principal elemento de consolidación del Comité. Esto, sin sombra de duda y gracias al empeño de sus miembros y colaboradores, conquistó públicamente y en el contexto institucional, el amplio respeto y confianza de las poblaciones de la Cuenca del São Francisco, como espacio privilegiado para el diálogo, la negociación y la construcción responsable de la gestión de las aguas “*sanfranciscanas*”.

Enfrentando dificultades de varios órdenes, superadas también por la ayuda de una gran legión de técnicos y científicos voluntarios, el Comité consiguió definir, en normas que ahora ganan carácter oficial, los parámetros esenciales para la gestión de las aguas que le están afectadas. Mediante los criterios de otorgamientos, encuadramiento y cobranza por el uso de las aguas, definición de prioridades de inversiones y otros instrumentos de gestión, el Comité pasará, en adelante, a constituirse en el gran articulador del proceso de recuperación hidroambiental y desarrollo sostenible de los Estados y municipios integrantes de la cuenca.

Investido de esta gran responsabilidad y respaldado por la seriedad y el entusiasmo ciudadano de sus integrantes, el Comité supo resistir a las presiones de sectores del Gobierno Federal que, hasta último momento intentaron colocar en el centro de la agenda del Comité, el Proyecto da Transposición de Aguas, en detrimento de la prioridad

absoluta que las acciones de la revitalización de la cuenca deben tener en este momento, como parte de la discusión y construcción del Plan Decenal.

Afortunadamente prevaleció la razón y el Gobierno Federal, a través del Ministerio del Medio Ambiente, reconoció a tiempo el equívoco de esta posición y resolvió retomar el camino del diálogo y da negociación, pidiendo vista a la propuesta de Resolución Deliberativa que trata de la asignación y otorgamiento para uso externo, de las aguas de la Cuenca del São Francisco.

Fiel a su compromiso democrático, el Comité decidió a favor de la solicitud, pero condiciona claramente la reanudación del diálogo al cumplimiento de las restricciones básicas, establecidas desde la II Plenaria realizada en la ciudad de Penedo, Alagoas, cuando instó al Gobierno Federal a dar prioridad a la revitalización de la Cuenca del río São Francisco y substituir el controvertido proyecto de la Transposición de las Aguas por un amplio y exhaustivo Programa de Desarrollo Integrado y Sostenible de la Cuenca del São Francisco y del Semiárido Brasileño.

El Comité reafirma su plena concordancia con la posibilidad de asignación criteriosa de agua del São Francisco para abastecimiento humano y desedentación animal destinado a las poblaciones de los Estados del semiárido septentrional, principalmente aquéllas radicadas en áreas de comprobada escasez como ocurre en los Estados de Paraíba y Pernambuco.

Sin embargo, reitera una vez más su firme oposición a los proyectos de obras hídricas faraónicas, de costo excesivo y retorno dudoso, que se hacen en detrimento de las innumerables acciones y proyectos que, dentro y fuera de la cuenca, puedan efectivamente provocar procesos endógenos de desarrollo local, distribución de renta, recuperación ambiental y mejoría de la calidad de vida de las poblaciones de la cuenca y del semiárido.

El Comité, finalmente, resalta, como parte de su lucha futura, el empeño junto al Consejo Nacional de Recursos Hídricos para que los valores cobrados en función del uso de las aguas en las cuencas hidrográficas, incluidos aquí los usos para generación de energía hidroeléctrica, retornen a esas cuencas prioritariamente, como determina la Ley Nacional de los Recursos Hídricos.

Juazeiro de Bahía, 30 de julio de 2004.

<http://www.ana.gov.br/prhbsf/arquivos/Deliberacoes/Carta%20de%20Juazeiro.pdf>

ANEXO XVII – Histórico del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas

Nº	AÑO	CIUDAD	PARTICIPANTES	COMITÉS	TEMÁTICA TRATADA EN LOS EVENTOS
I	1999	Ribeirão Preto/SP	300		Aprobación de la creación del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas y del manifiesto contra la creación de la ANA.
II	2000	Fortaleza/CE	520	16	Creación de una comisión para presentar propuestas de alteración de la ley de creación de la ANA; buscar la mejor articulación del foro de asuntos vinculados a los recursos hídricos y medio ambiente; presentar propuesta al Poder Ejecutivo para que los comités sean incluidos en la composición de la Directoría de la ANA. Presentación de la experiencia de São Paulo referente al acceso a los recursos negados a las organizaciones de la sociedad civil.
III	2001	Belo Horizonte/MG		53	Aprobación de la Carta de Principios del Foro y elección de su coordinación para el bienio 2001/02. Discusiones sobre la necesidad de capacitación técnica y el repase de recursos financieros para los comités. Foco en el funcionamiento de las Agencias de Cuencas.
IV	2002	Balneário de Camboriú/SC		88	Discusiones sobre la representatividad en los comités, las relaciones entre los entes federados en la gestión de las aguas; las experiencias de cobranza por el uso de las aguas, la integración con la gestión costera y la gestión de las aguas en el semiárido. La cuestión de la cobranza ocupa gran espacio en la pauta del evento.
V	2003	Aracaju/SE		92	Evaluación sobre el proceso de implementación de los Sistemas de Gestión de los Recursos Hídricos en lo que se refiere a su descentralización, comprensión del papel del Comité en la aplicación de los instrumentos de gestión. Discusiones sobre la naturaleza jurídica, el papel político y las competencias del Comité, objetivando el fortalecimiento de las relaciones entre los entes de los Sistemas de Gestión de los Recursos Hídricos, en una acción conjunta y articulada.
VI	2004	Gramado/RS			Discusiones sobre: el dominio público de las aguas y las relaciones entre los sistemas federal y estatales de gestión de los recursos hídricos; la participación de los comités en la implementación de los instrumentos de gestión de los recursos hídricos (el encuadramiento, el plan de cuenca, el otorgamiento, la cobranza y el sistema de informaciones); y el proceso de formación, renovación e administración de comités de cuenca hidrográfica.
VII	2005	Ilhéus/BA	600	85	Reflexiones sobre la naturaleza jurídica y el papel político de los comités de cuencas hidrográficas y la articulación de los sistemas de gestión de recursos hídricos con las áreas de medio ambiente, saneamiento y salud.

ANEXO XVII – Histórico del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas (cont.)

Nº	AÑO	CIUDAD	PARTICI- PANTES	COMI- TÉS	TEMÁTICA TRATADA EN LOS EVENTOS
VIII	2006	Vila Velha/ES		95	Evaluación del Plan Nacional de Recursos Hídricos y la Gestión Participativa. Se propuso la creación de un Reglamento Interno visando establecer reglas claras sobre la acción del Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas, con su respectiva representatividad, metas, misión y normas de funcionamiento.
IX	2007	Foz do Iguaçu/PR	1250		Evaluación de una década de la implementación de la Política Nacional de los Recursos Hídricos. Deliberación sobre el Reglamento Interno para el Foro Nacional de Comités de Cuencas Hidrográficas y su plan de trabajo.
X	2008	Rio de Janeiro/RJ	2000	150	Análisis del Fortalecimiento de la Gestión Participativa de las Aguas – 10 años de Articulación de los Comités de Cuenca en Brasil: Comités instalados en 18 estados del país.
XI	2009	Uberlândia/MG	1250	164	Temática central relativa a los “Compromisos y Responsabilidades: el Pacto Federativo de las Aguas”.
XII	2010	Fortaleza/CE	1800	170	Tema básico referente a los “Comités de Cuencas en la Gestión de las Aguas: La importancia de la Comunicación y Movilización”.
XIII	2011	São Luiz/MA	1500	123	Los desafíos de los comités de cuenca en la construcción del pacto de las aguas, teniendo como subtemas la <i>Universalización del saneamiento, el papel de los Comités de Cuenca y Agua – de la naciente a los centros urbanos – la importancia de la gestión integrada.</i>

SUMMARY

PARTICIPATORY WATER MANAGEMENT IN BRAZIL: LEGAL, INSTITUTIONAL AND POLITICA ASPECTS (1988 – 2008)

1. Introductory Aspects

Water resource management at the end of the 20th century and beginning of the 21st century represents a significant strategic importance for the modern world. The present capitalist economic Development model strongly depends on the quantity of raw materials such as water, minerals, forests and other natural resources as components for feeding the productive process.

One can observe that there is vast discrepancy between the renewal capacity of natural renewable resources and the velocity in which the productive processes seize these resources. This issue has been the object of great concern worldwide, for which reason important international events have occurred under the auspices of the United Nations Organization, with the aim of identifying mechanisms to permit the sustainability of Development and at the same time foster improvement in the Quality of life, caring for present and future generations.

In view of this concern, three important UNO conferences were performed regarding the environment: in 1972 (in Stockholm), in 1992 (in Rio de Janeiro) and in 2002 (in Johannesburg), where the principle of sustainable development prospered and was strengthened.

Apart from these international events, another three important specific conferences on water resources were performed focused on water management, resulting in the Declarations of Mar del Plata (1977), Dublin (1992) and Paris (1998). These events were the consequence of a diagnosed “global water crisis” which indicated, since the last

quarter of the 20th century, the need for a more efficient use of this natural resource, by means of a control of pollution and its implications to the health of mankind.

During these three important events on water resources, some important principles were proclaimed: a) potable waters is a vulnerable and finite resource, essential for sustaining life, development and the environment; b) water management should be based on a participatory approach, involving consultation with the public both in planning and in the implementation of projects; c) women have a central role in provision, management and safekeeping of water; and d) water has an economical value in all of its uses and should be recognized as an economical asset.

In this new scenario the necessity for water management, starting from the adoption of a new planning unit, with new technical and administrative limits, was emphasized: the river basin.

In order to comply with the advances made internationally in the new approach to dealing with the water management, from a conceptual viewpoint, a reform of the legislation of the countries was proposed in order to adjust these legislations to the necessity of making them more appropriate for the present times, with emphasis to the participation of the civil society at all levels of management.

Despite the fact of no international agreements having been signed by the countries participating in the international conferences about water, where only “Declarations” were produced, those participating in these events incorporated water management into their political agendas, with alterations being made to the legislations, as had been proposed in the Paris Declaration, in 1998. The outcome of this was an alteration in administrative structures of the countries, with the incorporation of new principles, guidelines, instruments and financing systems of the new management for water resources.

During the Paris Conference, the French experience in water resource management was highly valued, having been pointed out as a reference for new water management and considered as quite adequate to the new times, taking the river basin as a planning unit and sharing this management between Public Authorities, water users and civil society.

In this context, within the mechanisms of minimizing the mentioned “global water crisis”, Brazil established a National Policy for Water Resources, through the enactment of Law 9433, on January 8, 1997, based on the assumption that water is an asset of public domain which has economic value, and its management should be decentralized and participatory, with the river basin being elected as a territorial planning unit.

This new water resource public policy makes explicit, in the same manner as it was defended internationally, that its management should be decentralized and participatory, with the participation of the Public Authorities, water users and the communities. In order to guarantee the efficiency of this management, the National Water Management System (SINGREH) was established, by means of the mentioned Law, where “*who’s who*” in national freshwater management was defined. It should be observed that this policy does not refer to sea, saline or brackish waters.

In this context, the National Water Agency (ANA) emerged, in 2000, as an executive agency, governed by the new premises that began to manage Brazil’s New Public Administration, as of 1995, in the context of the Master Plan for Reforming the Brazilian State. The premise of this Plan is the adoption of the management model in substitution to the bureaucratic model. This Master Plan established specific guidelines for each type of activity of the State, with emphasis to the insertion of a new organization model for the New Public Administration: regulatory and executive agencies, which occur mainly due to the privatization processes of state-run companies and other public institutions.

The agencies were considered as special autarchies, endowed with new instruments of control, inspection, regulatory, collection and administrative policing powers, with its typical State actions.

In this context, the public policies for water resources established new management instruments, all of which are foreseen to be instituted in a participatory basis, which fact was not previously recognized in water management in Brazil. These waters, after the prevailing date of the Federal Constitution of 1988, became of public domain (the Confederation and the States/Federal District).

It should also be observed that for the waters of public domain, management is “public and not Governmental”, where a new contractibility is recognized between the State and society.

In view of this new reality, it is not only listening to society to obtain subsidies for decision making that one hears about. One hears about arbitration of conflicts between the water users, representatives of the collegiate and Public Authorities, in the identification of overriding projects, as well as *where* and *when* the financial resources obtained from the payment for the use of water shall be used.

2. Objectives of the research

The present paper analyzes the meaning of the new public policy for water resources in the present Brazilian historical context, in a federated country of continental dimensions, with an extensive democratization process in course, inserted in a globalized market economy, mainly as of 1990.

The purpose is to understand, through this study, the adequacy of the decentralized and participatory management model of water resources with the social, environmental, political and economic realities of the country, as well as identifying the

advances rendered for the exercise of citizenship, for strengthening democracy and for a greater efficiency of Public Administration in Brazil.

Along these lines, the present study aims to understand in which manner the different federate agencies have been translating and applying this new legal-institutional reality established for the management of water resources for the whole nation. With this concern, the experiences of three states in Brazil were selected, located in different regions of the country in order to identify the varied forms of application of the mentioned public policy in view of the historical-cultural, climatic diversities, among other aspects. The chosen federate entities reflect situation in which great imbalances occur between the water availability and demand, being the reason why they were pioneers in the implementation of the water resource management instruments.

The study on the modern implementation of this public policy is worthy of an accurate analysis from the legal, institutional and political outlook, because it brings consequences in the most diverse spheres of power, once Brazil is a Federation which involves three levels of Government (Federal, state/district and municipal), all of which have political, financial, administrative and legislative autonomy.

It is important to stress that Brazil has 26 states, one Federal District and 5,561 municipalities, over which the federal entities superimpose other deliberative levels, such as giving territorial division of the water basin, adopted as a planning unit for water management. This new planning basis does not coincide with the political and administrative limits of these federate entities, inaugurating a very different political and administrative situation to the structure developed with a successful outcome by the French experience on water management.

One can also consider that up until the present moment the country has not been able to resolve countless issues that are typical of a federate country, concerning the autonomies of these federate entities and the form in which these entities articulate in the “cooperative federalism” system, which was inaugurated with the prevailing Federal

Constitution of 1988. Thus, to the issues traditionally related to the lack of integration of the various levels of power, there are the added issues of difficulties in articulation due to the adoption of new planning units, such as water basin, becoming a new space for holding political and administrative power.

This leads us to believe that the mere transplantation of a management experience from a unitary country, as was the case of the French experience, to a federative country, with all the idiosyncrasies of the Brazilian federalism, in itself alone, permits a glimpse of the degree of existing political and administrative difficulties in the country to put into action a public policy of this magnitude and importance, without mentioning the vast existing differences involved, especially regarding territorial dimensions and historical and cultural differences.

On the other hand, considering the lack of democracy that historically reigns in Brazil, before the democratic period from 1985 to the present, it is important to verify how the application of this new national water policy is being carried out, with the involvement of the population in a process of decentralized and participatory management. It is important to note that this policy is being made possible, to a great extent, by means of financial resources obtained from international development banks, which stimulate this social participation inserting in their loan contracts the question of the institutional strengthening of both the Public Authorities as well as the civil society. This mechanism aims to guarantee the application of the principles, fundamentals and guidelines established in the Declarations resulting from the three specific international encounters on the theme of water.

In the face of this new modality of decentralized and participatory management, the identification of the gains that civil society and the water users have received with its implementation is set forth in the center of this study. In other words, one would like to know how the population is benefitting regarding economic, social, environmental and technological advantages, as well as to the improvement of the democratic process and the efficiency of the public administration.

These have been the demands of civil society whenever the process of construction of relations between the Public Authorities, water users and civil society begins, at the time of the meetings for awareness and mobilization of the interested parties in partaking of the decisions made in the scope of the new public water policy. The answers to these questions are essential, because it is a process in which people turn out great efforts for collective construction and expect a good performance from the administrative machine to fulfill their social wants and, mainly, resolving the conflicts regarding the use of water.

Thus, this paper aims to understand the process for the participation of civil society, within the neoliberal model, where it is believed that the national water policy has been developed, as well as counterpointing with a water management experience, outside this context, managed in another historical moment, where society itself takes over the process of self-management, becoming independent from the State structure.

For this counterpoint, the experience from the Valencia Water Court, in Spain, where since the year 960 A.D., uninterruptedly, water management is given, to the water users – irrigation, in a legitimate manner, whereby the decisions are legally covered by article 125 of the Spanish Constitution of 1978, with the attribution of a jurisdictional character to the common law and traditional courts.

In all these cases, what is brought into focus is the decentralized and participatory management of the water resources, as well as the identification of the role of the State and of the involvement of the public offices in the management of this natural resource. In truth, this study endeavors to compare the different relationships between the State and society in the quest for governability.

Even when the themes of interest in this study have been materialized, it is important to emphasize that the effort in this research illustrates mainly how Brazil has been reacting to the global pressures, with substantive alterations in Public Management, in the legal system and, particularly, in the institutional aspects which are being made

possible, especially as of 1990, with the explicit adhesion of the country to the open market.

3. Delimitation of the object of the study

From the timeframe outlook, the study focuses on a period of two decades, from 1988 to 2008. The first date determines the moment in which the Federal Constitution of 1988 redefined the public domain of waters in the name of the Confederation and of the States/Federal District (excluding the public domain of the municipalities and private domain).

However, once we are dealing with a study on Public Administration, it is not possible not to refer to two important historical milestones for Brazil: the adoption of the *interventionist model* (especially as of 1930) and the adoption of the New Public Management (NPM) principles, known in the country as *New Public Administration*, as of the Reform of the Brazilian State (in 1995), with its privatization process and the creation of the regulatory and executive agencies, under which context the National Policy for Water Resources was established.

Thus, although the present paper focuses on the analysis of a more restricted timeframe (1988 to 2008), it is necessary to contemplate a wider timeframe, as was already mentioned, starting in 1930, when the process for disciplining the freshwater in Brazil, with the issue of the Code of Waters (1934), under the auspices of the *Interventionist State model*. The matter was reviewed in a more extensive manner in 1997, with the establishment of the National Policy for Water Resources, under the context of the Reform of the Brazilian State.

From a territorial viewpoint, the study involves various levels of approach. On a **national level**, the public policy for waters is studied and how this natural resource is being treated historically by the main laws and by the administrative apparatus of the country, as well as the aspects related to the political and economic evolution of Brazil, in

order to understand the context in which it is inserted. Furthermore, the process for political and administrative decentralization, which considers the typical aspects of Brazilian federalism, based on three governmental levels.

At a **regional level**, different experiences were examined of participatory water management, identifying the differences obtained in some Brazilian regions due to the continental dimensions of Brazil, human development indicator and the disparities between the demand and the distribution of water resources.

For this reason, an experience from the Northeastern Region of the country was chosen, where a semiarid climate predominates, having selected the State of Bahia, where 70% of its territory has a semiarid climate, also identifying two other experiences in states in the Southeastern and Southern Regions – São Paulo and Rio Grande do Sul respectively, which stand out due to their older and more consolidated experiences on behalf of the implementation of a specific and participatory public policy of the country's water resources.

It should be observed that out of the five regions of Brazil, two regions (Northern and Midwestern regions (where the Amazon region is included) were not contemplated in this research, because they started at a later date the application of the instruments and guidelines of the new national policy for water resources, possibly due to the large availability of water and low population density, with a very favorable balance between the offer and demand for the use of this natural resource. Therefore, the water crisis has not been felt with the same intensity verified in the three other selected regions of Brazil.

The present study is dedicated, also, to the presentation of some **international experiences** which were financed by international development banks, through which the principles and guidelines defended in the three international conferences on water resources were disseminated. Apart from the experiences of various countries, the present study also focuses on obtaining a greater understanding of the experiences of France and Spain. The French model for water management was a source of inspiration for the

creation of the Brazilian model for water management, as well as to several other countries, in the context of a neoliberal economy.

In turn, Spain, apart from a modern water management system, implemented under the European Water Directive (Directive 2000/60/EC and alterations), it combined with the traditional and millenary experience of the Valencia Water Court, which has been uninterruptedly overseeing and controlling the use of waters from the Turia River (since 960 A.D.), where interests reside in the degree of legitimacy and solidarity reached by the water users, in the self-management of this natural resource. The performance of the State, in the case of this Court, is limited to defining constitutionally the legality of the decisions attributed to the irrigation farmers in the management of the waters of the mentioned river, through a common-law court.

It should be highlighted that, both the neoliberal experience of water resource management defended in the international conferences, as well as the millenary experience of the Valencia Water Court, despite a distance of a millennium between them, both register participatory experiences in the management of water resources, observing different forms of performance of the State and of the public affairs in the aim for efficiency and effectiveness.

4. Main questions of the research

The preparation of this study was based on the following hypothesis:

Question 1: Can the water resource management model used in Brazil be considered adequate to its social, political and economic reality? Will it be possible to harmonize its decentralized structure of a federate nation – with three levels of political autonomy – and other deliberative levels, without any political and institutional issues which could interfere in the effectiveness of an important natural resource, as is the case of water?

Question 2: Can public management of water resources in Brazil be considered as an indicator of how Public Administration in Brazil is being conducted during these last few years?

Question 3: Is participatory management an instrument of democratic progress or does it run the risk of transforming into an element of political manipulation?

Question 4: Are there visible economic, social and environmental advances from the adoption of the new public policy for water resources in Brazil, on a participatory basis?

Question 5: Is there a possibility of effectiveness of this new public policy in Brazil, inspired in a participatory management model, established due to the pressures and demands of a globalized world?

5. Methodological Procedures

From the methodological viewpoint, the study was developed in three stages. In the **1st Phase** the information was collected from primary and secondary sources. In relation to the primary sources, information was collected through the application of previously prepared questionnaires with the aim of verifying the perception and the understanding of the representations of the three segments that make up the base of the participatory management in Brazil (water users, civil society and Public Authorities) in relation to the implementation of the new public policy for water resources in the country. In total, 78 personalities were interviewed related to the form in which water resource management is being implemented in various stretches of the national territory, which results were interpreted in a qualitative nature.

The questionnaires were applied to members of sundry water resource collegiates: National Council for Water Resources (CNRH), State Councils for Water Resources (Rio Grande do Sul, São Paulo and Bahia), Hydrographic Basin Committees (six committees,

of which two in each of the three chosen states), as well as leaders and technicians of federal and state supervising bodies for water resources (National Water Agency - ANA and Secretary for Water Resources and Urban Environment, which belong to the Ministry of Environment - MMA) and of state supervising bodies (secretaries and autarchies). Consultants, university professors, representatives from civil society organisms and water users were also interviewed, as well as representatives of an international development bank and from the Valencia Water Court (Spain).

In relation to the secondary sources of information, a bibliographical research was made on the theoretical and conceptual framework of this study which refers to the new role of the state, and especially to the aspects related to Democracy, Governability and Governance, Participatory Management, New Public Management and Intergovernmental Relations.

Information of a historical nature were researched on the evolution of Public Administration in Brazil, as well as information of a legal and institutional order on national and state water resource policies, mainly for Rio Grande do Sul, São Paulo and Bahia. Official social and economic information of Brazil were also consulted, demonstrating the performance of its economy, the demographical aspects, among other relevant social aspects for this research.

In view of the aspects related to the “global water crisis”, some international experiences were researched related to participatory management for water resources, with emphasis to the French and Spanish experiences.

In the **2nd Phase** of the study, the researched information from the previously mentioned primary and secondary sources were analyzed. The sources of information were handled in such a manner as to illustrate how Public Administration in Brazil has been evolving; federal experiences and of the three Brazilian states in relation to participatory management of water resources, as well as international experiences in

water resource management, either of a liberal or non-liberal nature, with the purpose of verifying different forms of performance by the State.

In relation to the **3rd Phase** of the adopted methodology, the tendencies, advances and difficulties from water management in Brazil were considered, based on the theoretical referential used, the results of the interviews and of the bibliographical researches.

6. Results Obtained

Attempts were made to obtain results to the five questions presented under item 4 of the present paper, and the conclusions can be summarized as follows:

A – With reference to the adequacy of the model adopted for the management of water resources to the Brazilian reality (**Question 1**), upon examination of the experiences of São Paulo, Rio Grande do Sul and Bahia, it was possible to realize that it is very difficult to perform the management of water resources in the country from a consolidated conceptual and organizational basis for the whole nation.

Due to the extensive cultural, political, historical, climatic, among other, diversities, it is not possible to apply one national water policy for the whole country, in a homogeneous manner.

There are various different “Brazils”: from the Amazon to the semiarid; from the Coast to the Central Plateaus; from the Pampas to the wetlands, with great differences from physical, biotic, socio-cultural and economic viewpoints.

In view of the structure instituted by the National Water Management System (SINGREH) for the whole nation, there was no legal provision for the free organization of the society for water management. There is a predefined format for social participation in water management which is adopted and comprehended by national authorities. With

exception to the case of Ceará, where a mechanism of *negotiated water allocation* was made feasible, a format not contemplated under the law, there is no space for the participatory process to be structured in any other manner than the one identified under the law that established the National Policy for Water Resources.

In fact, among the guidelines listed under this national water policy, it was foreseen that the water resource management must be adequate to the physical, biotic, demographical, social and cultural diversities of the different regions of the country. Nevertheless, with the rigid structure defined in the National Water Management System (SINGREH), there is a strong inhibition for society to organize itself and manager waters in a manner they find more plausible. The mechanisms for participation are formatted under the terms established by Law 9433/97 and only in the course of the years will the necessary alterations be made to contemplate the regional and local peculiarities of the different corners of the country.

Considering that the national water policy was structured from the assumptions defended in the international water resource events, it shall not be easy to apply the proposals presented in these events, once various alterations of legal, institutional and administrative natures shall be necessary and a certain amount of time in order for these changes to be incorporated in the routines of Public Administration (a much larger time segment than foreseen in this research).

It should be observed that many of the problems encountered in this country, were also recounted in the Spanish experience, which aims to apply the provisions of the European Water Directive - Directive 2000/60/EC, which is based on the same assumptions defended internationally.

At any rate, the identification of how the modern water management should be in order to face the global water crisis, shall have to go through many adjustments in any country in which the internationally defended assumptions are to be adopted, with each

country having to make their own understanding of how to face their problems related to the management of their own waters.

This means that adjustments shall have to be made at the cost of much collective effort in order that they may be feasible. This implies in a lot of time of confrontation and pressure among the different spheres of power, of integration of different public policies, until a moment of accommodation and reasonableness is reached in the implementation of this policy. In this manner, the country shall adjust itself to the proposed institutional model, and there shall be alterations due to the different realities existing in the country.

B – With reference to the adoption of public management of water resources in Brazil as indicator of how Brazilian Public Administration is being conducted during the last few years (**Question 2**), it is evidenced that this type of decentralized and participatory management of water resources is a part of a set of actions that aim to offer more efficiency to Public Administration, not being an isolated experience in the implementation of the water resource policy. The implementation of this policy exposes all the inherent facets to this historical moment in which the Brazilian Public Administration is going through, which, in fact, is due to a great movement of reviewing the models of the State one it is assuming a new role in the context of the globalized world.

As a matter of fact, the national State now has an important role in the globalized world. All bets are on the country to be the driving force in policies of global interest inside its frontiers, where global processes are truly made feasible. Within its territorial boundaries the rights, duties and rules of law that capital needs to grow and prosper are guaranteed. In this sense, Pubic Administration begins to have a relevant role, because through its institutions and its practices, everything that is expected from the State in this new context is made feasible.

In this line of thought, despite the State going through countless problems, stating that the State is under crisis, what is observed is that it is stronger than ever, nevertheless

it must adjust to this new reality. The crisis attributed to the State elapses from the maladjustment existing from its prior situation (centralizing decisions), to a new situation in which it is an orchestrator that makes possible the processes for attending to the demands of the global world (especially for those entering the open market, which is the case of Brazil).

Thus, the national policy for water resources is inserted into this new context of the National State to minimize the “global water crisis” where the simultaneous cooperation of a modern institutional and instrumental apparatus, inspired in the new management models defended internationally, which has to give quick solutions that the global world requires, at the same time in which there is a retrograde and traditionally clientilist public affairs, which fact has always occurred during the great changes existing throughout the history of Brazilian Public Administration.

In this context, the answer to Question 2 is positive because, in fact, public management of water resources in Brazil can be taken as an indicator of how Public Administration in Brazil has been conducted in the last few years. In general, participatory management of public affairs, the financing of the intended changes, the form in which the financial resources granted due to the demand for resources are used (which shall guarantee the accomplishment of the policy), among other aspects, are common situations to countless policies in progress in the country, once they were defined from rules drawn-up in the model of the State and their priorities defined in 1995, with the insertion of the regulatory and executive agencies in the Brazilian administrative structure.

C – In relation to the risk of water resource participatory management being transformed into an element of political manipulation (**Question 3**), it was verified that this risk exists, either on the part of the Public Authorities as well as on the part of the other sectors involved. Nevertheless, this was considered by most of the parties interviewed as a defense of legitimate interests of the segments involved.

In relation to the party-politics manipulation, it was demonstrated that this is refuted in the water resource collectivities, and it is possible to say that there is a certain “shielding” by these collectivities against the influence of parties in this management, in the same way as occurs in the millenary experience of Valencia/Spain.

It was pointed out that the decentralized and participatory management has been arousing great interest in the segments involved with the use of water. Civil society believes in this form of management of water resources and has high expectations that better results could be obtained with the strengthening of Brazilian democracy. Results were even mentioned as being superior to the Participatory Budget, a Brazilian experience which was carried out by the Brazilian left-wing in the nineties.

The recovery of citizenship, the participation in the implementation of public policies, the quick deliberation on conflicts about the use of water have been the great gains that society has registered in favor of this new form of managing water resources. This is of extreme importance for a population that has suffered of a democratic *deficit* during two decades of Military Dictatorship (1964 to 1985) and for other long periods without democracy that prevailed during the history of Brazil. Therefore, the expansion of spaces for social participation has been a conquest of Brazilian society, supported by the new institutionalization defended in the international conferences on environmental and water management.

In this context, it is possible to say that there is both an internal and an external demand which flow together in the same direction for the management of public affairs in the modern world, always from the outlook of participatory and democratic processes, which fact has resulted in the broadening of spaces for social participation. These participatory processes have helped minimize conflicts related to the use of water resources.

One can say that the “democracy of waters” has been of great encouragement to the segments involved, once the opportunity to minimize or solve conflicts and share

concerns with various interested parties has been made possible. This state of mind could be inferred from the expressions of the interviewed parties who demonstrate how this decentralized and participatory management is occurring: “under development”; “reasonable and promising”, “in the correct process of implementation”.

All indications are that the moments of crisis have served as motivation for the implementation of the participatory processes, through democratic instances and channels, where it is possible to say, in the case of the present study, that among all the types of democracies identified in the consulted literature, the concept of “democracy of conflicts” could be applied, whereby the conflicts or the dissent are institutionalized, recognized and constituted as rights.

Despite the outlook of the participants of the participatory processes on this new modality of management being positive, it should be observed that there is a large amount of distrust among the actors involved in this participatory management process, mainly in relation to the Public Authorities once they have privileged information and are not used to listening to the society, and when they do, they do not put into effect what they hear.

For this reason a lot of time has been invested in the creation of clear rules in order for the opportunities to be equal to all, demanding many hours of dedication of the members of the collegiate in the definition of an equanimous participatory space, supported by mechanisms that aim for a consensus, where bureaucracy is a fundamental part of the management process with the necessity of proceeding with the registration of all the phases of the participatory process.

This situation is substantially different to what was observed in the Valencia Water Court, where the trust among the irrigation farmers permits oral decisions to be sufficiently capable of validating the participatory process, due to the simplicity in which solidarity and existing cohesion occurs among the actors, where the defense is made directly by the accused party, which translates into the desired celerity and low costs

involved in these trials. In this context, the laymen participate of decisions that are related to them, without the necessity of any technical knowledge, only the knowledge accumulated and transmitted from generation to generation.

The management experiences of the Ceará/Brazil dams and the River Turia/Spain demonstrate how the cultural issue is essential to attain good results in decentralized and participatory management. Although these results were positive, it is necessary to recognize that water management implies the necessity for technical knowledge, which fact, in general, could make the participation of various of the actors involved difficult, once the Public Authorities have greater technical knowledge of the hydrological aspects and of how the water policy can be implemented (water technocracy).

It is essential to point out that water technocracy, in a certain manner, has made the understanding of the content of the water resource plans difficult, once their contents are expounded in a manner not very appropriate to those deliberating in the water resource collectivities. This has meant a loss of opportunity to deliberate in a more conscientious manner on the most important planning instrument of the water resource policy.

It was verified that throughout this study that where there is water crisis, due to the unbalance between the demand and the availability of water, it is easier to come across the understanding of those involved and a proactive posture in the sense of resolving it (with or without technical knowledge). Apart from the crisis situation, there is a predominance of lack of understanding on the necessity of performing a rational management of water resources, verifying behaviors that are not very solidary among the actors taking part in the participatory process. In this situation, each one tries to take advantage of the others. Thus, *crisis, democracy and globalization* are aspects that move side by side and complement each other, with strong impacts to the role of the State and Public Administration.

D – With reference to visible economic, social and environmental advances from the adoption of the new public water policy in Brazil (**Question 4**), it was verified that the expectation exists that all the shared collective effort between the Public Authorities, water users and the civil society will transform into an answer for social and economic development. Nevertheless, it was not evidenced whether this development will or will not occur. Further, should it in fact be possible, it is not known how long it will take and what are the variables possible to count on to define it.

In order for the effective environmental and economic gains to occur, it is necessary to obtain other kinds of gains which, at present, are intangible and non-materialized gains, such as social gains and improvement in the participatory process. It was verified that the intangible gains, although they are not measurable, prevail over the other gains, which demonstrates that the process is in an embryonic phase, with many adjustments required, which implies in long years for these to be made possible (of political, structural, legal, institutional types, among others).

E – In relation to the effectiveness of this new public policy in Brazil, of decentralized and participatory management, established due to pressures and demands from the globalized world (**Question 5**), it was verified that even with great efforts from the Public Authorities to give an answer to the world water crisis, the strengthening of the management entities to face the crisis has not been seen.

Added to this are the great difficulties found in intergovernmental relations (RIG) due to the federalism existing in the country, whereby these issues will prolong for some decades (under the best hypothesis).

Although many advances have been noticed, it is important to mention many people have had problems in relation to the participatory management of water resources and these difficulties befall mainly on the form in which the Public Authorities have been positioning themselves towards this process.

Up to date, the lack of implementation of various instruments of the water policy and the void in the operation of the National Water Management System - SINGREH (especially the lack of implementation of the Water Agencies, or Basin Agency), has caused everything to be maintained in an incomplete manner and without visibility to the society in general.

One cannot forget that it is necessary to qualify the participants acting in the participatory process in relation to information of a technical nature, to the changes in behavior presently demanded and to the state of mind that the New Public Administration requires. Also, the society is not able to draw away from the submissiveness that they find themselves in the face of the State, waiting for the State to send the answers for the welfare of all, as has always been the case.

Although decentralized and participatory, the conduction of this process in Brazil is centered in the hands of the Public Authorities who have the domain of the waters and control the agenda of the collegiate (Federal, State/District governments). Therefore, it remains in the hands of the Public Authorities the rhythm in which this management will be performed, as well as the advance and continuity of the participatory processes, with the possibility, also, of being interrupted or dismantled. In view of situations of this nature, so common in Public Administration, especially due to the administrative discontinuance, there is a certain disbelief regarding the participatory processes.

It is evidenced that this participatory management of the water resources appears to be irreversible where there are concentrations of economic and of the population, with high social capital, and strong pressures from the civil society towards the Public Authorities, as can be verified in the states of São Paulo and Rio Grande do Sul. Nevertheless, the same cannot be said for other stretches of the national territory where there is the lack of these requisites, and at every moment the participatory process suffers setbacks with the administrative discontinuity, often losing all the efforts carried out throughout the years.

There is also criticism to the Public Authorities regarding the low capacity for offering answers to the social demands, due to their inadequacy in relation to the new historical moment concerning the interests of the demands of the global world. In this context, to guarantee the governability and institute mechanisms for resolving conflicts, this is included in the list of the objectives of the modern State. Thus, within the national water resource policy, these mechanisms are designed and working, especially where the problems exist, for this reason it can be stated that the State has been fulfilling its role.

At the same time in which spaces for social participation are increased, the Public Authorities run the risk of not fulfilling what is demanded from them, which fact could generate ungovernability, due to the large volume of demands. Nevertheless, with the mechanisms set up, the priorities are established jointly with the actors involved, having to await the agenda socially established, guaranteeing in this manner governability, which is obtained from the adoption of democracy as a management method of public affairs.

In reality, one must recognize that, in the end, there is not only the control of the society over the Public Authorities, as seems to occur with the enhancement of the democratic mechanisms, but, mainly, the control of the Public Authorities over society, once it is the Public Authorities that conduct the matters and public agenda of the global world in its territory.

Regarding the participatory processes resulting from the pressure of the globalized world, with demands that extrapolate the interests of the “national” demands, there remains the doubt on how these will be continued. It is considered that this shall depend on the world demand for *commodities* and on how the present models of sustainability and rationality will respond, should the process of exploration and consumption of the natural resources in Brazil, or in any other part of the world, where the open market finds space to expand, accelerate even more.

However, one thing is certain: a country with large continental dimensions shall always be targeted for the exploration of its natural resources, as has been occurring in

Brazil since its discovery by Pedro Álvares Cabral, in 1500, in the condition of a Portuguese colony, at which time the world globalization process truly began with the age of great sails.

It was in this context that various cycles that were part of the country's economic history appeared, with the exploration of the Brazilian redwood, sugar cane, gold, rubber, coffee and, also, the transformation of raw-materials by industry. In reality, when observing from this angle, nothing has changed since the beginning of Brazil's history to date, once the country continues in the role provider of raw-materials and semi-industrialized products, engaged always in the "modernity of the processes" at different moments of history at which times Public Administration has always had to be adjusted and continuously restructured.

Looking from the inside, it is necessary to guarantee that the Brazilian people are not deprived of their assets, and the Public Authorities have to decide how to use these assets in favor of a better quality of life for the people. Looking from the outside, the logic consists of *those who have, should share what they have*, once, more than ever, the world has become a small place where everything is connected, and this kind of "egoism" should not be admitted – of those who have possession and will not share.

The "technically innocent" concept of the hydrographic basin is the best example of how this occurs. When superimposing the boundaries of the hydrographic basins to the political and administrative boundaries, historically ordained, one cannot help but to ponder that the concept of autonomy is breached (in the case of the internal basins in the country) and of sovereignty (in the case of water courses inserted in territories of various countries), in the measure in which, for those that are in the lower course (downstream), have the right to interfere in the political and administrative units that are in the higher course (upstream), once everything is highly connected.

In the face of this reflection, it remains clear that to manage waters means, ultimately, to manage territory, which is where the concept of hydrographic basin

becomes interesting when the idea is to share waters from *those who have* the asset *with those who don't*. In this context, the words “*sharing*”, “*democracy*” and “*negotiation*” seem to be the motto of the modern capitalized world. Through this, and many other mechanisms of the same kind, the equilibrium of demand for the use of water is promoted in different geographical scales (local, regional, national and global).

At the same time in which the world defends the principle of sustainable development, on the other hand, advances are made over water resources (and other natural resources) unbalancing the balance between the availability of water and the demand, increasingly causing the water crisis to become more acute, despite the adoption of public policies by the State, it is no longer possible to revert the condition of degradation, since there has not been any preventive actions in this context, as already evidenced herein.

Thus, the tacit rule of investing in countries like Brazil, which disposes of large quantities of water resources, continues valid, since it is not necessary to send this resource *in natura*, as is the case of other natural resources, once it is embedded in goods produced in the country, which use thousands of liters of water to be manufactures (virtual water concept).

To know whether democracy and the participatory processes shall be capable of guaranteeing governability in a context of expansion of capitalism, it is necessary to have the knowledge of countless variables that are yet unknown.

It is necessary to know what social capital Brazil can count on to enforce its necessities in the view of external demands. Democracy is being a good escape valve for a country that has always fought to conquer it and the fascination of all participants of the water management process is notorious, once it opens possibilities for managing the resource in an open and negotiated manner, even worn down the way it has been.

In relation to external demands for the use of Brazilian waters, initially it does not seem to be easy to identify with whom to dialogue and it seems to be an impossible dialogue, with an unknown and very distant being. Nevertheless, the institutional mechanisms created by the SINGREH, with the establishment of water resource collegiates, places face to face, each looking at the other, and who are placed side by side in dynamic meetings that occur with the systematic pre-established by all, identified by any of the parties that are part of the tripod responsible for the decentralized and participatory management of waters in Brazil.

Thus, the water resource collegiates in actual fact function as “*institutional platforms*” used as support to offer present the quick responses that the globalized world demands.